

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
ACCORDS COMMERCIAUX
DE LA FRANCE
DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Novembre 1928, à 14 heures

PAR

Jean NAUDIN

Rédacteur principal au Ministère du Commerce et de l'Industrie

Président : M. AFTALION, professeur
Suffragants { *MM. PERCEROU, professeur*
 { *LESCURE, professeur*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot, PARIS (V^e)

—
1928

**LES ACCORDS COMMERCIAUX
DE LA FRANCE
DEPUIS LA GUERRE**

LES
ACCORDS COMMERCIAUX
DE LA FRANCE
DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Novembre 1928, à 14 heures

PAR

Jean NAUDIN

Rédacteur principal au Ministère du Commerce et de l'Industrie

Président : M. AFTALION, professeur
Suffragants { MM. PERCEROU, professeur
LESCURE, professeur

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot, PARIS (V°)

1928

**La Faculté n'entend donner aucune approba-
tion ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**



A MONSIEUR PAUL ELBEL

Agrégé de l'Université

Directeur des Accords Commerciaux et de l'Information Economique
au Ministère du Commerce et de l'Industrie

AVANT-PROPOS

« Notoire soit à tous ceux à qui il appartient : que S. M. Danoise et S. M. Très-Chrétienne étant sincèrement disposées à maintenir, cultiver et affermir l'ancienne amitié et bonne intelligence qui ont subsisté entre les Rois, leurs Prédécesseurs, ont jugé que rien ne contribuerait davantage à cette fin désirée, que d'établir une libre et parfaite correspondance entre les sujets respectifs, en réglant leurs intérêts particuliers au sujet du commerce par une Convention propre à leur procurer un accroissement de navigation et de commerce direct, en prévenant en même temps les différends qui pourraient survenir ; qu'à cet effet leurs Majestés, etc.... ».

« Le Gouvernement français et le gouvernement hongrois, désireux de renouer et de développer les échanges commerciaux entre les deux pays, et d'assurer à leurs ressortissants toutes les garanties nécessaires à leur activité économique sur le territoire de l'autre, ont arrêté et convenu ce qui suit... »

Ainsi commencent le plus ancien de nos accords commerciaux encore en vigueur, le traité de commerce signé à Copenhague le 23 août 1742, et une de nos ré-

centes conventions commerciales, signées à Budapest le 13 octobre 1925. Si la forme du discours diffère, les idées exprimées sont les mêmes, et on peut dire qu'aujourd'hui comme autrefois, un accord commercial apparaît comme un contrat synallagmatique entre États, ayant pour objet essentiel de régler les « intérêts respectifs » des nationaux et d'accroître entre eux les « échanges commerciaux ».

L'usage de conclure des conventions de cette nature est donc ancien et les formules employées jadis peuvent demeurer encore valables aujourd'hui, puisque des accords commerciaux vieux de près de deux siècles sont encore appliqués.

Mais en 1742 on cherchait moins à augmenter le volume des transactions commerciales qu'à définir les droits des sujets, et à leur assurer la liberté du commerce à l'étranger. De nos jours au contraire, grâce au progrès du droit international et de la législation intérieure de chaque État, cette préoccupation est passée au second plan. On veut avant tout développer les échanges de marchandises.

Cette primauté des questions d'échange, conditionnées avant tout par les tarifs de douanes, est actuellement reconnue par tous. Les producteurs de chaque pays y attachent une importance de plus en plus grande.

Les négociateurs des accords commerciaux se sont toujours trouvés dans l'obligation de faire concorder le désir de favoriser l'expansion commerciale avec la nécessité de protéger l'industrie nationale. Du traité de Versailles jusqu'à l'accord franco-allemand du 17 août 1927, la France a voulu réserver le marché intérieur aux

produits nationaux tandis que les droits protecteurs institués par les États étrangers l'obligeaient à demander d'importants avantages douaniers pour assurer le développement de son commerce extérieur. Il a fallu en un mot maintenir des droits aussi élevés que possible, tout en demandant des concessions libérales.

La situation troublée de l'économie européenne amène ainsi le gouvernement français à imaginer une formule d'accord commercial nouvelle reposant sur cette idée que chaque état devait recevoir un régime douanier équivalent aux possibilités qu'il accordait à l'exportation française d'une part, et correspondant d'autre part aux facilités que les conditions propres de la production dans chaque pays contractant conféraient à ses importations en France.

Il fallait pour cela bannir la clause de la nation la plus favorisée jusque là universellement admise comme la base même des conventions de commerce, afin que les avantages douaniers accordés à une Puissance donnée ne s'étendissent pas aux tiers. Il fallait subsidiairement que la France pût à chaque moment modifier les tarifs existants afin de pouvoir les adapter aux incessantes variations des conditions économiques de l'après-guerre. Enfin, la limite minimum de protection étant déterminée par la loi depuis 1892, il était entendu qu'elle correspondait aux conditions les plus favorables pouvant être dévolues aux exportations d'un pays et que ce tarif minimum ne pouvait être abaissé à l'égard de quelque état que ce soit.

C'est l'évolution de ces principes que nous nous proposons de décrire en examinant les accords commerciaux

de 1919 à 1927. Nous montrerons quels obstacles se sont rencontrés dans leur application et comment la France a adopté peu à peu une politique contractuelle radicalement différente. C'est dans ce cadre étroit que nous examinerons les conventions commerciales d'après guerre, laissant volontairement de côté tout ce qui n'est pas cet aspect du problème.

Il y a un certain arbitraire à isoler ainsi de l'ensemble des accords les concessions douanières faites par la France et à ne pas mettre en parallèle les avantages qu'elle a pu obtenir par rapport aux tarifs étrangers.

Il peut paraître regrettable aussi de ne considérer les conventions commerciales que sous leur aspect purement tarifaire en négligeant de montrer par quels moyens les parties contractantes ont essayé de parer aux effets des nombreuses mesures restrictives qui, en dehors des taxes de douane, entravaient au lendemain de la guerre la liberté du commerce et des transports.

Nous n'ignorons pas enfin que, par exemple, les garanties accordées aux ressortissants français voyageant ou séjournant hors des frontières et aux ressortissants étrangers voyageant ou séjournant en France, que les moyens employés pour lutter contre la concurrence déloyale sous toutes ses formes ainsi que pour sauvegarder la propriété industrielle, déterminent étroitement les conditions des échanges au même titre que les droits de douane.

Si donc nous avons ainsi restreint sciemment la portée, de cet ouvrage c'est parce que l'étude des méthodes contractuelles de la France pendant la période envisagée présente seule une originalité marquée dont il convient de déterminer les caractéristiques. En toutes autres

matières, au contraire, on a généralement suivi les errements du passé et d'autres que nous ont pu, mieux que nous, montrer quelles sont, sur les points que nous négligeons, les conditions essentielles des traités.

Les Accords commerciaux de la France

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE

**Comment la France a été amenée à conclure
52 accords commerciaux de 1919 à 1927.**

Plan de l'ouvrage

Entre le Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919 et l'accord commercial qu'elle conclut le 17 août 1927 avec l'Allemagne, la France a signé 51 conventions, accords ou arrangements commerciaux, dont voici la liste chronologique.

En 1920-1921.

1. Convention commerciale, signée à Paris le 4 novembre 1920, entre la France et la Tchécoslovaquie (*Journal Officiel* du 2 mai 1921).
2. Arrangement commercial, signé à Paris le 29 janvier 1921, entre la France et le Canada (*Journal Officiel* du 13 mars 1921).
3. Convention au sujet du régime des vins et spiritueux, signée à Paris le 23 Avril 1921, entre la France et la Norvège (*Journal officiel* du 18 Juin 1921).

4. Convention de commerce, signée à Paris le 13 juillet 1921, entre la France et la Finlande (*Journal Officiel* du 21 juillet 1921).

En 1922.

5. Convention de commerce, signée à Paris le 7 janvier 1922, entre la France et l'Esthonie (*Journal Officiel* du 17 août 1922).
6. Arrangement commercial, signé à Lisbonne le 30 janvier 1922, entre la France et le Portugal, renouvelé les 31 juillet 1922, 15 septembre 1922, 15 décembre 1922 et 15 mars 1923 (*Journal Officiel* des 24 février 1922 — 21 août 1922 — 25 septembre 1922 — 25 décembre 1922 — 1^{er} avril 1923.)
7. Convention de commerce, signée à Paris le 6 février 1922, entre la France et la Pologne (*Journal Officiel* du 20 juin 1922).
8. Convention commerciale, signée à Madrid le 8 juillet 1922, entre la France et l'Espagne (*Journal Officiel* du 12 juillet 1922).
9. Convention commerciale, signée à Guatemala le 28 juillet 1922, entre la France et le Guatemala (*Journal Officiel* du 5 mai 1923).
10. Arrangement commercial, signé à Rome le 13 novembre 1922, entre la France et l'Italie (*Journal Officiel* du 27 novembre 1922).
11. Convention de commerce, signée à Paris le 15 décembre 1922, entre la France et le Canada (*Journal Officiel* du 28 septembre 1923).

En 1923.

12. Convention commerciale, signée à Bruxelles le 12 mai 1923, entre la France et l'Union économique belgo-luxembourgeoise (*Journal Officiel* du 29 juillet 1923).
13. Convention économique, signée à Paris le 22 juin 1923, entre la France et l'Autriche (*Journal Officiel* du 21 juillet 1923).
14. Convention commerciale signée à Lausanne le 24 juillet 1923 entre l'Empire Britannique, la France, l'Italie, la Grèce, l'État des Serbes, Croates et Slovènes d'une part et la Turquie d'autre part. Lettre du même jour adressée par le délégué français au président de la délégation turque (application de l'article 8), échanges de lettres du même jour entre le président de la délégation turque et le délégué français (application de l'article 9, application du § 2 du protocole) (*Journal Officiel* des 31 août 1924 et 17 septembre 1924).
15. Convention relative au régime douanier des soies et soieries, signée à Paris le 28 juillet 1923 entre la France et l'Italie (complétée par les échanges de lettres des 29 décembre 1923 et 10 janvier 1924) (*Journal Officiel* du 28 mai 1924).
16. Convention commerciale, signée à Paris le 17 août 1923, entre la France et la République Tchécoslovaque (*Journal Officiel* du 31 août 1923).

En 1924.

17. Arrangement commercial, signé à Paris le 21 fé-

- vrier 1924, entre la France et la Grèce (*Journal Officiel* du 27 février 1924).
18. Protocole interprétatif de la convention du 23 avril 1921 entre la France et la Norvège en date du 7 août 1924. (*Journal Officiel* du 11 septembre 1924).
 19. Avenant à la convention du 22 juin 1923, signé à Paris le 11 août 1924, entre la France et l'Autriche, (*Journal Officiel* du 28 décembre 1924).
 20. Arrangement additionnel à la convention du 17 août 1923, signé à Paris le 19 août 1924 entre la France et la République Tchécoslovaque, et son protocole annexe relatif aux soies et soieries en date du 4 septembre 1924 (*Journal Officiel* du 8 janvier 1925).
 21. Échange de notes du 19 octobre 1924 modifiant la convention de commerce du 8 juillet 1922 entre la France et l'Espagne (*Journal Officiel* du 14 janvier 1925).
 22. Arrangement commercial franco-belgo-luxembourgeois signé à Paris le 24 octobre 1924 (*Journal Officiel* du 5 novembre 1924).
 23. Convention de commerce signée à Riga le 30 octobre 1924, entre la France et la Lettonie (*Journal Officiel* du 24 février 1925).
 24. Convention commerciale, signée à Paris le 9 décembre 1924, entre la France et la Pologne (*Journal Officiel* du 9 juillet 1925).

En 1925.

25. Traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu à Paris le 14 février 1925, entre la France et le Siam (*Journal Officiel* du 31 juillet 1925).

26. Arrangement commercial, signé à Paris, le 4 mars 1925, entre la France et le Portugal (*Journal Officiel* du 7 mars 1925).
27. *Modus vivendi* franco-belgo-luxembourgeois signé à Paris le 4 avril 1925 (*Journal Officiel* du 27 août 1925).
28. Arrangement conclu le 11 juillet 1925 entre la France et l'Allemagne au sujet des échanges commerciaux du territoire du Bassin de la Sarre avec l'Allemagne (*Journal Officiel* du 23 août 1925).
29. Convention commerciale signée à Budapest le 13 octobre 1925, entre la France et la Hongrie (*Journal Officiel* du 14 février 1926).
30. Arrangement commercial conclu à Sofia par échange de lettres du 22 octobre 1925 entre la France et la Bulgarie (*Journal Officiel* du 11 décembre 1925).

En 1926.

31. Arrangement commercial provisoire, signé à Paris le 12 février 1926, entre la France et l'Allemagne (*Journal Officiel* du 27 février 1926).
32. Avenant signé à Paris le 8 avril 1926 à l'arrangement commercial provisoire entre la France et l'Allemagne du 12 février 1926 (*Journal Officiel* du 13 avril 1926).
33. Avenant aux arrangements commerciaux des 24 octobre 1924 et 5 avril 1925, signé à Paris le 10 avril 1926, entre la France et l'Union économique belgo-luxembourgeoise (*Journal Officiel* du 25 janvier 1927).
34. Avenant aux accords commerciaux en vigueur entre la France et l'Italie signé à Rome le 29 mai 1926 (*Journal Officiel* du 26 mai 1927).

35. Accord commercial, signé à Port-au-Prince le 29 juillet 1926, entre la France et Haïti (*Journal Officiel* du 12 août 1926).
36. Accord commercial provisoire signé à Paris le 5 août 1926, entre la France et le Reich allemand (*Journal Officiel* du 12 août 1926).
37. Arrangement conclu le 5 août 1926 entre la France et l'Allemagne au sujet des échanges commerciaux du territoire du Bassin de la Sarre avec l'Allemagne (*Journal Officiel* du 12 août 1926).
38. Avenant à la convention commerciale franco-espagnole du 8 juillet 1922 conclu par échange de lettres du 14 août 1926 (*Journal Officiel* du 21 août 1926).
39. Échange de lettres du 14 août 1926 entre S. Exc. M. Briand, Ministre des Affaires Étrangères et S. Exc. le Baron Avezzana Romano, Ambassadeur de S. M. le Roi d'Italie (*Journal Officiel* du 10 février 1927).
40. Convention de commerce signée à Paris le 8 septembre 1926, entre la France et la Grèce (*Journal Officiel* du 11 septembre 1926).
41. *Modus vivendi* commercial conclu à Guatemala par échange de lettres le 20 octobre 1926 entre la France et le Guatemala (*Journal Officiel* du 30 novembre 1926).
42. Arrangement franco-allemand signé à Berlin le 6 novembre 1926, relatif à l'échange des produits de certaines industries sarroises et allemandes (*Journal Officiel* du 30 novembre 1926).
43. Avenant à la convention commerciale franco-hongroise du 13 octobre 1925, signé à Paris le 18 décembre 1926 (*Journal Officiel* du 23 mai 1927).

En 1927.

44. Accord modificatif à la convention commerciale franco-haïtienne du 28 juillet 1926, signé à Port-au-Prince le 22 janvier 1927 (*Journal Officiel* du 24 juillet 1927).
45. Avenant à la convention relative au régime douanier des soies et soieries et aux arrangements subséquents signé à Paris le 26 janvier 1927 (*Journal Officiel* du 4 mars 1928).
46. Protocole conclu à Paris le 16 février 1927 entre la France et l'Allemagne au sujet de la prorogation des accords économiques franco-allemands (*Journal Officiel* du 16 mars 1927).
47. Avenant à l'accord commercial provisoire et aux arrangements économiques conclus entre la France et l'Allemagne signé à Paris le 31 mars 1927 (*Journal Officiel* du 4 avril 1927).
48. Convention concernant les vins et spiritueux signée à Paris le 12 avril 1927, entre la France et la Norvège (*Journal Officiel* du 17 avril 1927).
49. Arrangement commercial conclu à Budapest par échange de lettres le 28 avril 1927, entre la France et la Hongrie (*Journal Officiel* du 23 mai 1927).
50. Arrangement conclu entre la France et l'Allemagne concernant la prorogation des arrangements intervenus au sujet des échanges commerciaux du territoire du Bassin de la Sarre avec l'Allemagne signé à Paris le 30 juin 1927 (*Journal Officiel* du 14 juillet 1927).
51. Échange de lettres du 19 juillet 1927 entre S. Exc. Monsieur Briand et S. Exc. M. de Wedel Jarlsberg,

Ministre de S. M. le Roi de Norvège à Paris au sujet des conditions d'application de la convention franco-norvégienne concernant le régime des vins et des spiritueux du 4 avril 1927 (*Journal Officiel* du 20 juillet 1927).

52. Accord commercial signé à Paris le 17 août 1927, entre la France et l'Allemagne (*Journal Officiel* du 31 août 1927).

Ces traités diffèrent par leur importance diplomatique et leur valeur économique. Ce sont, soit des *conventions commerciales*, c'est-à-dire des actes complets qui comprennent à la fois des clauses douanières et des clauses d'établissement, soit des *arrangements* ou des *modus-vivendi*, c'est-à-dire des instruments par lesquels les Parties Contractantes consacrent, avec quelques modifications de détail, l'état de fait antérieur aux négociations, soit enfin des *protocoles* ou des *avenants* qui complètent les conventions antérieures, qui en précisent les conditions d'application ou qui simplement les pro-rogent (1).-

Les bouleversements politiques et économiques de la période d'après-guerre expliquent la multiplicité de ces conventions, leur caractère précaire et leurs imperfec-

(1) Les appellations « convention commerciale » et « convention de commerce » comme celles « d'arrangement » ou de « *modus vivendi* » sont fréquemment usitées indifféremment, même dans les documents officiels, pour désigner le même acte. La dénomination qui figure dans la liste ci-dessus est celle employée dans le décret (ou à défaut dans la loi) portant promulgation des divers accords ; elle est généralement conforme à celle des textes authentiques.

tions; l'ensemble apparaît comme une œuvre d'opportunité, bâtie au jour le jour sans plan précis, au gré de circonstances exceptionnellement agitées, plus fortes que les lois, les doctrines et la volonté des négociateurs.

Ainsi, les accords se succèdent ou, le plus souvent, ils s'ajoutent les uns aux autres et jouent simultanément. C'est pourquoi il a fallu, en huit années, plus de cinquante instruments diplomatiques pour régir les relations commerciales de la France avec vingt Puissances étrangères seulement.

Les causes particulières qui déterminèrent la signature de chaque accord sont cependant faciles à saisir.

D'abord la création d'États nouveaux, à la suite des traités de paix, rendit nécessaire la conclusion de conventions de commerce avec ces pays.

L'instabilité presque générale des règlements et tarifs douaniers, conséquence des variations monétaires et du désordre économique de 1919 à 1926, obligèrent par ailleurs à mettre au point un certain nombre d'accords commerciaux soit antérieurs à la guerre, soit même plus récemment signés.

*
* *

Les Traités de Paix de Versailles, de Saint-Germain et leurs annexes consacraient l'existence de nouvelles entités politiques. L'Empire russe, en s'effondrant, donnait naissance à de nouveaux États. Il était par conséquent nécessaire, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique, que les produits français pussent pénétrer sur les marchés de ces nouveaux pays à la faveur d'un statut commercial, même provisoire.

D'où la série d'accords commerciaux avec la Tchécoslovaquie (4 novembre 1920), la Finlande (13 juillet 1921), l'Esthonie (6 janvier 1922), la Pologne (6 février 1922), la Lettonie (30 décembre 1924).

Après l'expiration des clauses économiques des Traités de Paix de Saint-Germain, de Trianon, de Neuilly, ce sont les conventions avec les pays « ex-ennemis » : l'Autriche (23 juin 1923), la Hongrie (13 octobre 1925), la Bulgarie (22 octobre 1925), auxquelles il faut joindre la convention commerciale annexe du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 avec la Turquie.

Si les rapports avec les États baltes, la Bulgarie, la Turquie ont pu, à cause du volume restreint des échanges de ces pays avec la France, être réglés sans qu'il ait été nécessaire de mettre au point ultérieurement les conventions primitives, il n'en fut pas de même en ce qui concerne la Tchécoslovaquie, la Pologne, l'Autriche et la Hongrie.

La convention franco-tchécoslovaque du 4 novembre 1920, le premier en date de nos accords d'après guerre, est surtout destinée à « resserrer les liens d'amitié » entre la France et la Tchécoslovaquie. Dénoncée par les deux parties pour des raisons multiples, cette première convention fut remplacée par un nouveau traité en 1923, alors que le gouvernement de Prague, à la suite de la stabilisation de fait de la couronne, se trouvait en mesure de renoncer progressivement au strict contrôle du commerce extérieur qu'il avait exercé jusqu'alors (1).

Plus éphémère encore fut la convention franco-polonaise du 6 février 1922, rendue presque inopérante

(1) Sur l'influence de la modification du tarif général français sur la durée de la convention du 4 août 1920, voir ci-dessous page 14.

dès sa mise en vigueur par suite de l'effondrement du mark polonais.

Le 9 août 1924, un avenant à la convention franco-autrichienne du 23 juin 1923 étendit à l'Autriche certains avantages consentis par ailleurs à la Tchécoslovaquie ; il y fut tenu compte en outre de la réforme monétaire autrichienne, réalisée dans l'intervalle. L'avenant des 28 décembre 1926 et 28 avril 1927 à la convention franco-hongroise est sans grande portée pratique et ne vise que des points de détail.

*
* *

Dans presque tous les états du monde et particulièrement dans les anciens pays belligérants, les gouvernements furent obligés, pendant les années qui suivirent la cessation des hostilités, de faire face dans le domaine économique à des circonstances exceptionnelles résultant du bouleversement des courants commerciaux, de la crise des débouchés, de la surindustrialisation née de la guerre et de leurs conséquences financières, monétaires et commerciales.

La plupart des gouvernements dans ces conjonctures ont eu recours, soit à l'élévation des tarifs douaniers, soit à l'institution de prohibitions d'entrée ou de sortie qui, par une inévitable répercussion, appelaient la révision générale ou partielle des conventions économiques.

Les exemples sont nombreux, des accords commerciaux que la France a dû conclure au lendemain de la refonte des tarifs douaniers intervenue dans un pays étranger.

Le 15 février 1922, l'Espagne publie un nouvel Arancel qu'avaient déjà précédé un ordre royal du 26 novembre 1920 et une décision du 20 mai 1921, modifiant les droits de douane sur plus de 150 produits : le 8 juillet 1922 est signée la convention franco-espagnole (1).

Le *modus vivendi* franco-italien du 13 novembre 1922 consacre une réadaptation de la convention du 21 novembre 1898, rendue nécessaire par le décret-loi du 9 juin 1921 et la dénonciation des derniers tarifs conventionnels encore consentis au lendemain de la guerre par l'Italie; il est complété par les conventions spéciales sur les soies et soieries du 28 juillet 1923 dont il prévoyait la signature.

Ce fut surtout (2) l'imminence de la revision du tarif douanier belge qui détermina le Gouvernement français à négocier et à signer la convention du 12 mai 1923. Un projet de tarif, préparé par le Gouvernement belge et alors en discussion devant la Chambre des Représentants, servit même de base aux discussions des négociateurs et aux concessions faites à la France. Effectivement réalisée le 11 novembre 1924, la réforme des

(1) En ce qui concerne l'influence du décret rendu en France le 5 novembre 1920 sur ces mesures, voir ci-dessous page 14.

(2) Le désir de créer un front commun franco-belge pour résister aux prétentions de l'Allemagne dans le domaine économique ne fut pas étranger à la signature de la convention franco-belge du 12 mai 1923. L'échec de cette politique ressort d'ailleurs du rejet de la convention par la Chambre des Représentants de Belgique le 24 février 1924. Les rapports contractuels entre la France et la Belgique devaient également être révisés pour tenir compte de la formation de l'Union douanière entre la Belgique et le Luxembourg, devenue effective le 1^{er} juillet 1922 (conformément aux dispositions du traité signé le 21 juillet 1921 entre la Belgique et le Grand-Duché.

tarifs douaniers belges, l'accord de 1923 ayant été rejeté par la Belgique le 24 février 1924, suffit à provoquer les deux arrangements entre la France et l'Union économique belgo-luxembourgeoise du 24 octobre 1924 et du 4 avril 1925.

Le décret du 28 juin 1924, portant mise en application au 13 juillet suivant du tarif polonais basé sur la nouvelle monnaie, le zloty, est la cause principale du remplacement de la convention commerciale franco-polonaise du 6 février 1922 par celle du 9 décembre 1924.

Dans le même ordre d'idées, l'application en Grèce, le 1^{er} janvier 1926, d'un nouveau tarif douanier, a eu pour conséquence directe la substitution de la convention commerciale du 7 septembre 1926 au *modus vivendi* de 1924.

La mise en vigueur en Haïti le 26 juillet 1926 d'un régime douanier d'un caractère fiscal très accentué amena la France à renoncer partiellement, par l'arrangement du 28 juillet de la même année, aux avantages qui avaient été accordés à ses exportations par la convention commerciale franco-haïtienne du 30 janvier 1907.

La première convention avec le Guatemala (28 juillet 1922) marque un infructueux essai de lutte contre l'emprise économique des États-Unis dans l'Amérique Centrale. L'échec partiel de cette tentative est consacré par l'accord restreint du 20 octobre 1926.

Le traité entre la France et le Siam du 14 février 1925 est une conséquence de l'entrée du Siam dans la Société des Nations et du droit qu'il se fit reconnaître d'établir et de modifier à sa guise ses tarifs douaniers.

De leur côté, les États étrangers ne pouvaient demeurer indifférents aux modifications fréquentes des

tarifs douaniers français ; si la France, en effet, ne réalisa que tardivement la refonte complète de ses tarifs, il est peu de pays, où l'instabilité douanière ait été plus grande.

Ainsi, le relèvement du tarif général résultant du décret du 28 mars 1921 rendit caduque, avant même son application le 5 mai suivant, la convention commerciale franco-tchécoslovaque conclue le 4 novembre 1920, et faussa en outre la portée de l'arrangement franco-canadien qui venait d'être signé le 29 janvier 1921, qu'il fallut donc remplacer, le 15 décembre 1922, par une convention nouvelle (1).

La cause première de la guerre douanière franco-espagnole (2) fut sans conteste l'application, par le décret du 5 novembre 1920, du coefficient 2,6 aux droits sur les vins espagnols importés en France. C'est ce décret en effet qui provoque l'ordre royal du 26 novembre 1920 et les autres mesures de rétorsion telles que l'application, le 5 juin 1921, d'une surtaxe de change frappant les importations françaises en Espagne.

Le relèvement des droits de douane français sur les

(1) La convention du 15 décembre 1922 n'entra en vigueur que le 15 septembre 1923, l'approbation des Assemblées parlementaires ayant été requise dans les deux pays avant son application.

(2) Cette guerre de tarifs se prolongea du 10 décembre 1921, date de l'expiration de la convention franco-espagnole du 29 novembre 1906 (qui renouvelait elle-même la convention du 30 décembre 1893), jusqu'au 15 juillet 1922. Un décret du 7 décembre 1921 prévoyait l'application aux produits espagnols importés en France non seulement du tarif général mais encore de surtaxes égales à 50 % de la valeur des produits pour tous les articles non exemptés de cette taxe par le décret lui-même (il s'agissait de matières premières nécessaires au marché français et qu'en conséquence il eut été maladroit de grever de taxes trop lourdes).

vins motive également la conclusion des arrangements commerciaux entre la France et le Portugal (accord des 30 janvier, 31 juillet, 13 septembre, 15 décembre 1922 et 15 mars 1923). A dater du 15 juin 1923 il ne fallut pas moins de dix-huit mois de négociations, pendant lesquels les deux pays s'appliquèrent réciproquement leur tarif maximum, pour amener le Portugal à accepter l'application d'un tarif intermédiaire portant à 30 francs (dans la limite d'un contingent de 300.000 hectolitres) (1) le droit sur les vins ordinaires portugais (*modus vivendi* du 5 mars 1925).

L'arrangement franco-grec du 31 janvier 1924 comporte l'application aux vins de Grèce de ce même droit intermédiaire de 30 francs, dans la limite d'un contingent de 200.000 hectolitres.

Les conventions et arrangements avec l'Espagne, la Grèce et le Portugal montrent l'importance capitale de la question des vins dans la politique douanière française. Le souci de protéger la viticulture nationale se lie d'ailleurs au désir de favoriser l'exportation des vins, préoccupation qui se manifeste dans tous les accord, passés par la France et qui motive les arrangements conclus avec la Norvège le 23 avril 1921, le 7 août 1924, les 12 avril et 19 juillet 1927, selon les vicissitudes de la politique prohibitionniste de ce pays.

Pendant l'année 1926, les tarifs douaniers français furent à deux reprises majorés de 30 % (loi du 6 avril, décret du 14 août), ce qui entraîne la revision des conventions avec l'Union économique belgo-luxembourgeoise (avenant du 10 avril 1926) et avec l'Italie

(1) Le Portugal obtint plus tard le bénéfice du tarif minimum. (Voir ci-dessous page 163).

(avenant du 29 mai 1926, échange de lettres du 14 août 1926, modifications de l'accord sur le régime douanier des soies et soieries, 21 janvier 1927).

Ce sont de même des majorations douanières résultant du décret du 30 août 1927 (qui reproduit les modifications de tarif inscrites dans la liste B de l'accord franco-allemand du 17 août 1927) ou de la loi du 2 mars 1928 qui, déclarées inacceptables par la Suisse, la Belgique et l'Italie, provoquèrent la conclusion des accords franco-suisse des 21 janvier et 11 mars 1928, de la convention commerciale entre la France, la Belgique et le Luxembourg du 23 février 1928 ainsi que de l'avenant commercial franco-italien du 7 mars 1928.

Il faut mentionner à part la série des accords provisoires franco-allemands des 10 juillet 1925, 12 février, 8 avril, 5 août et 6 novembre 1926, 16 février, 31 mars et 15 juin 1927 : ce simple énoncé montre quelles difficultés rencontrèrent les négociateurs.

La nécessité de régler définitivement les relations commerciales franco-allemandes est à la base même de la politique économique de la France, particulièrement du 10 janvier 1925 (1) jusqu'au 2 mars 1928. C'est de là que découle la véritable revision douanière effectuée par le décret du 30 août 1927 et la loi du 2 mars 1928, et il n'est pas téméraire de dire dès maintenant que l'évolu-

(1) Date à laquelle les clauses économiques du traité de Versailles cessèrent leurs effets.

On verra au chapitre VIII qu'en fait les négociations avec l'Allemagne commencèrent dès le mois d'août 1924 et que même avant cette époque on se préoccupait de la nécessité d'établir, lorsque les clauses du traité de paix seraient arrivées à échéance, un statut satisfaisant des échanges franco-allemands.

tion de la politique contractuelle de la France a eu pour axe les négociations avec l'Allemagne.

Ces divers motifs, qui provoquèrent en France la conclusion de nombreux accords commerciaux, ont fait sentir leurs effets non seulement dans ce pays mais dans tout l'Europe continentale où l'on constate partout une remarquable activité de la diplomatie économique (1).

L'histoire de ces négociations commerciales entre les puissances européennes sort du cadre de cette étude, mais cet exposé serait incomplet s'il ne rappelait pas certaines conventions internationales à laquelle la France a adhéré et qui constituent de véritables accords commerciaux réglant entre plusieurs états soit les questions d'échanges de marchandises, soit les questions de transport. Les principaux parmi ces actes internationaux sont : la convention de Barcelone du 20 avril 1921 sur le régime international du transit par voies ferrées, diverses conventions signées à Genève : celle du 3 novembre 1923 sur la simplification des formalités douanières, celle du 9 décembre 1923 sur le régime international des ports maritimes, celle du 7 novembre 1927 sur la suppression des prohibitions d'importation et d'exportation (2).

(1) Faute de pouvoir indiquer en l'espèce des documents français signalons que la liste de ces divers traités entre les nations a été dressée dans un recueil publié à Prague par les soins de M. le ministre Dvoraček et de M. le vice-consul Konečný (« Obchodní Smlouvy Mezinárodní »). Le bureau international de Bruxelles publie périodiquement la liste et une courte analyse des principaux accords conclus dans le monde.

(2) La convention de Barcelone relative au régime du transit a été promulguée en France par décret du 16 mai 1925 (*J. O.* du 18 mai 1925).

La convention de Genève du 3 novembre 1923 sur la simplification

Ces ententes (1), le plus souvent préparées par les soins des organismes compétents de la Société des Nations, en définissant les règles générales admises par les peuples civilisés en ces matières, ont facilité et hâté la conclusion des accords bilatéraux en France comme dans l'Europe entière.

*
* *

Telles sont, brièvement résumées, les causes occasionnelles et les circonstances particulières qui ont amené la signature de chacun des accords conclus par la France de 1919 à 1927. Nous n'y reviendrons plus.

Plus intéressantes, en effet, sont les variations en fonction de la législation douanière française des dispositions de chaque accord, d'où la division de cet ouvrage où seront d'abord exposées quelles sont les bases communes aux diverses conventions, c'est-à-dire la législation douanière avant la guerre et en 1919, son interprétation et les méthodes employées pour sa mise en œuvre dans les conventions, et où sera retracée ensuite l'évolution des stipulations des traités, au triple point de vue de l'octroi de la clause de la nation

des formalités douanières a été promulguée en France par décret du 5 décembre 1926 (*J. O.* du 12 septembre 1926).

Les deux autres conventions citées ne sont pas encore promulguées en France.

(1) Les questions relatives plus spécialement à la nomenclature et aux droits des tarifs de douane n'ont été abordées à Genève que tardivement (notamment à la Conférence économique du 4 au 23 mai 1927) et avec une extrême prudence, car elles touchent de trop près aux prérogatives essentielles de la souveraineté des États.

la plus favorisée, de la consolidation des droits de douane et de la modification des tarifs légaux.

Les méthodes contractuelles, la nature et la portée de ces clauses tarifaires se transforment, en effet, en même temps qu'évoluent, puis tendent à se stabiliser les conditions de la vie économique de l'Europe, qu'un certain rapprochement franco-allemand s'effectue à la faveur de combinaisons politiques nouvelles, et que plus généralement même dans le domaine économique l'esprit de guerre fait place, sous l'influence de la Société des Nations, à l'idée de coopération internationale.

C'est ainsi qu'en France, en 1927 et en 1928, la préparation et la mise en œuvre de conventions commerciales passent habituellement pour être une des conditions de la paix et de la réorganisation économique ainsi que du redressement financier. Il ne pouvait en être de même au lendemain de la guerre. La préoccupation essentielle du public et la véritable base des théories admises presque unanimement de 1919 à 1925, c'était le souci de défendre le marché national contre les concurrents étrangers plus favorisés, c'est-à-dire moins éprouvés par la guerre. A cette prétention de limiter les avantages concédés, s'opposait la nécessité de maintenir, par une exportation accrue, une balance commerciale favorable. Cette contradiction ne semble pas avoir gêné les esprits. Peut-être comptait-on alors, pour obtenir beaucoup en offrant peu, sur le prestige de la victoire.

CHAPITRE II

LES ACCORDS COMMERCIAUX ET LES PRINCIPES DE LA LEGISLATION DOUANIERE DE LA FRANCE

Les Pouvoirs conférés au Gouvernement par la loi organique du 16 juillet 1875 et la loi douanière du 11 janvier 1892

L'évolution de la politique économique de la France est dominée, en matière de conventions commerciales, par la question des droits respectifs des pouvoirs exécutif et législatif relativement à l'application des clauses douanières contenues dans ces conventions.

En effet, du moins en apparence, il existe un conflit entre les pouvoirs conférés constitutionnellement au chef de l'État et les prescriptions des lois douanières, considérées en tant qu'émanation de la volonté des Chambres.

La loi organique du 16 juillet 1875 donne à l'exécutif seul le droit de conclure comme il l'entend les traités quels qu'ils soient. On verra qu'en outre, lorsqu'il s'agit de traités de commerce, il peut prescrire leur application à titre provisoire sans l'approbation du pouvoir législatif.

Or, lorsqu'il s'agit de conventions comportant des dérogations au tarif douanier de droit commun, le gouvernement ne peut user de cette dernière facilité, car les Chambres doivent agréer les concessions tarifaires avant leur mise en application. Pourquoi ? Parce que les droits de douane, en dehors de leur rôle économique, ont des contributions et ne peuvent à ce titre, comme tous les autres impôts, être augmentés ou diminués sans une décision préalable des représentants de la Nation.

La conséquence extrême de cet état de choses serait que le pouvoir exécutif, tout en demeurant libre de fixer à son gré dans les traités de commerce les taxes de douane applicables aux marchandises en provenance de chaque pays contractant, devrait obtenir l'approbation des Chambres avant de prendre aucune mesure d'application, chaque fois que des avantages consentis conventionnellement dérogeraient aux prescriptions du tarif de droit commun. Les accords douaniers ne pourraient être mis en vigueur que par une loi (1).

Or, il n'en est pas toujours ainsi et le gouvernement peut prescrire de sa propre autorité, par décret, l'application de conventions contenant des faveurs d'ordre tarifaire, et cela par délégation expresse des Chambres

(1) Ce principe est d'ailleurs admis dans plusieurs pays. C'est ainsi que les conventions conclues avec la France par l'Autriche, l'Esthonie la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, qui en France ont été promulguées par décret, n'ont pu être mises en vigueur que plusieurs semaines et parfois plusieurs mois après leur signature, non pas seulement parce qu'elles comportaient des modifications par rapport aux tarifs de ces divers pays, mais encore parce que les conventions commerciales y doivent obligatoirement être approuvées par le pouvoir législatif avant leur application.

résultant de diverses lois, et en particulier de la loi douanière du 11 janvier 1892.

Mais en même temps qu'il se dessaisissait ainsi de ses prérogatives, le législateur a eu la prétention d'interdire aux négociateurs de prévoir des concessions conventionnelles qui seraient inférieures à une limite légalement fixée. Les Chambres cherchèrent également, en 1892, à se réserver la possibilité de modifier ces droits de douane minimum sans être gênées par aucune entrave d'ordre contractuel. Plus tard, les auteurs de la loi du 29 juillet 1919 voulurent empêcher que le gouvernement étendît à des états tiers, sans autorisation légale, le bénéfice de réductions douanières consenties à une puissance donnée ; ils tentèrent donc d'obliger l'exécutif à éviter de stipuler, dans les accords portant sur les questions tarifaires, la clause de la nation la plus favorisée.

L'étude des accords commerciaux telle que nous l'avons entreprise n'a pas d'autre objet que de montrer comment le gouvernement a éludé ces prescriptions ; ce fut chose relativement aisée parce qu'aucune disposition légale ne peut prévaloir contre les facilités qui lui sont laissées par les lois organiques.

Le présent chapitre montrera que tout le système contractuel de la France peut se résumer ainsi : l'exécutif peut mettre en vigueur provisoirement par décret des accords commerciaux comportant des tarifs réduits dans certains cas prévus par la loi ; en dehors de ces cas, le gouvernement agit à son gré ; il doit cependant obtenir, alors, non plus l'adhésion ultérieure des Chambres, mais leur agrément préalable à l'exécution de toute mesure douanière résultant des engagements pris par lui dans les traités de commerce.

*
* * *

D'après nos lois organiques : « Le Président de la République publique négocie et ratifie (1) les traités. Il en donne « connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt « et la sûreté de l'État le permettent (2) » (article 8 de la loi du 16 juillet 1875, 1^{er} alinéa).

Ainsi, le Président de la République, c'est-à-dire l'exécutif, a le pouvoir absolu de négocier les traités de toute nature et, par conséquent, les conventions commerciales. Il peut donc, en règle stricte, inscrire dans ces actes telles dispositions qu'il jugera nécessaires.

(1) La ratification est un instrument diplomatique attestant que le chef de chacun des États contractants confirme les engagements pris par les plénipotentiaires et va donner pleine force exécutoire aux dispositions contenues dans les actes ratifiés. Les ratifications sont échangées, c'est une formalité qui a pour but entre autres d'assurer l'exécution simultanée des conventions sur le territoire de chacune des parties contractantes. C'est improprement, en conséquence, que l'on dit souvent dans le langage courant que les Chambres *ratifient* les traités, la ratification étant un acte de gestion qui appartient de toute évidence à l'exécutif.

(2) La prérogative présidentielle s'étend non seulement aux conventions commerciales, mais encore aux traités de toute nature. Les Chambres n'ont pas manqué de manifester parfois d'une manière très claire leur mécontentement d'avoir été tenues à l'écart de très importantes négociations :

« Le Parlement se trouve en présence d'un fait accompli auquel il a été complètement étranger », déclarait M. Barthou dans son rapport général sur le Traité de Versailles, et M. Charles Daniélou, dans son rapport sur le Traité de Trianon, reprenait à son compte cette assertion et ajoutait : « Cette déclaration s'applique à tous les traités dont la « ratification a été demandée aux Chambres par le gouvernement ».

(*Rapport général sur le Traité de Versailles*, Annexe n° 6657, 11^e législ.).

(*Rapport sur le Traité de Trianon*, Annexe N° 1649, 12^e législ.).

Les Chambres, hors le cas avéré de haute trahison, ne disposent, pendant la durée des négociations, d'aucun droit d'investigation ou de contrôle, et ne sont averties des dispositions arrêtées que selon le bon plaisir du chef de l'État, puisque celui-ci peut toujours prétendre, et souvent à bon droit, que les conversations engagées doivent demeurer secrètes.

Bien plus, le Président de la République peut mettre en vigueur par décret, soit à titre provisoire, soit même à titre définitif, presque tous les traités qu'il négocie.

L'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, 2^e alinéa, dispose en effet :

« Les traités de paix, de commerce, les traités qui
« engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à
« l'état des personnes et au droit de propriété des
« Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir
« été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul
« échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir
« lieu que par une loi. »

Les traités qui ne sont pas énumérés à ce paragraphe, tels que les traités relatifs aux échanges postaux, au contrôle du travail, les traités d'arbitrage, etc... peuvent donc acquérir leur pleine efficacité par leur simple promulgation par décret (1). Si l'approbation parlemen-

(1) « Le gouvernement nous défère pour approbation le traité de
« conciliation et d'arbitrage entre la France et le Danemark du 5 juillet
« 1926. Il nous le soumet, déclare l'exposé des motifs « comme une
« nouvelle expression de la politique générale, à laquelle il est conforme
« à notre régime démocratique d'associer la représentation nationale ». Ceci revient à dire que la procédure suivie d'un appel à l'adhésion
« des Chambres a paru au gouvernement opportune, encore qu'elle
« ne fût pas pour lui juridiquement obligatoire. Il n'est pas douteux,

taire est requise dans les quatre cas prévus par la loi organique, et notamment en ce qui concerne les traités de commerce, il n'apparaît pas que le vote des Chambres doive obligatoirement précéder la mise en vigueur des conventions conclues. Du moment que les traités de paix de commerce, etc... ne deviennent définitifs qu'après une décision du Parlement, on doit, en effet, conclure *a contrario* qu'ils peuvent auparavant être appliqués à titre précaire. D'ailleurs, la loi du 16 juillet 1875 prévoit qu'une loi spéciale doit intervenir avant qu'ait lieu l'exécution d'un traité comportant des modifications territoriales ; dans le silence des textes, il faut admettre que tous les autres accords soit définitivement, soit à titre provisoire, peuvent être appliqués par décision de l'exécutif seul, sans que les Chambres aient au préalable à se prononcer (1).

« en effet, que le présent traité ne rentre dans aucune des catégories « prévues à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et « pour lesquelles un vote du Parlement est requis ; le Président de la « République aurait parfaitement pu le ratifier sans y être habilité « par nous ».

(Rapport de M. Paul Bastid, député. Annexe N° 5351, 13^e législ., 2^e séance du 10 janvier 1928).

(1) La différence qui existe en ce qui concerne la mise en vigueur des traités de commerce entre la loi du 16 juillet 1875 et le sénatus-consulte du 26 décembre 1852, considéré souvent comme donnant des pouvoirs exorbitants à l'Empereur, est donc très faible. Si la constitution impériale permettait la mise en vigueur pure et simple des traités de commerce, la constitution républicaine permet leur mise en vigueur provisoire, et le gouvernement use très largement de cette faculté. C'est ainsi que le *modus vivendi* franco-portugais du 3 mars 1925, très impopulaire parmi les vignerons, fut considéré avec quelque abus comme rentrant dans le cas prévu par la loi du 29 juillet 1919, et mis en vigueur par décret en vertu de cette loi, mais surtout de la loi de 1875. Il est appliqué depuis le 15 mars 1925 à titre provisoire, sans avoir été soumis à l'approbation des Chambres.

Dans les faits, des traités relatifs aux biens, droits et intérêts privés des Français ont été mis en vigueur par décret, qu'il s'agisse expressément du régime des biens, ou que soit visé principalement le statut des sociétés (1).

M. Poincaré a pu justifier par l'usage constant, en insistant sur le caractère provisoire de ces accords, l'application sur la seule initiative gouvernementale, des arrangements des 15 et 18 février 1927 sur les dettes de la France à l'égard de l'Angleterre et des Etats-Unis. M. Malvy, Président de la Commission des Finances, a déclaré à ce propos :

« Elle (la Commission qu'il présidait) a pensé que
« cette si importante question (des dettes) ne pouvait
« être posée à l'occasion d'une opération de trésorerie
« sur laquelle le gouvernement n'a pas cru *constitu-*
« *tionnellement* avoir besoin de consulter les deux Com-
« missions des Finances (2) ».

Les traités dont nous venons de parler intéressent au plus haut point, soit le droit de propriété des Français à l'étranger, soit les finances de l'État. Ils ont pu néanmoins, conformément à l'interprétation donnée ci-dessus des lois organiques, être mis en application par le pouvoir exécutif.

Les difficultés n'existent donc que lorsqu'il s'agit

(1) Cf. notamment les accords : avec la Tchécoslovaquie (signé à Paris le 15 janvier 1921) et la Pologne (signé à Paris le 6 février 1922) sur les biens, droits et intérêts et la convention relative au régime des ressortissants et des sociétés entre la France et la Belgique du 27 octobre 1927 (*J. O.* du 5 novembre 1927).

(2) Voir la réponse de M. le Président du Conseil à une interpellation de M. Vincent-Auriol, député (Séance du 8 mars 1927, *J. O.* du 9 mars), et déclaration de M. Malvy (*ibid.*).

d'accords douaniers, et cela uniquement, nous l'avons dit, parce qu'aucune modification des contributions ne peut intervenir sans l'agrément préalable de la représentation nationale.

On peut indiquer brièvement ici les fondements de ce privilège des Chambres.

L'article VIII de la loi organique du 24 février 1875 précise :

« ...Toutefois, les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. »

Cette disposition peut sans doute être donnée comme affirmant le principe légal de cette prérogative des représentants du pays. Il faut cependant remarquer qu'elle est insérée dans une loi indiquant les rapports respectifs des deux Assemblées, d'après laquelle la Chambre doit, en matière financière, se prononcer avant le Sénat. L'expression : *Loi de finances*, en outre, entendue au sens étroit, signifie non pas toute loi portant établissement d'impôts, mais seulement : *Loi de budget*.

Il faut donc se demander pourquoi la Chambre doit délibérer avant le Sénat en matière fiscale. On arrive alors à ce principe essentiel de toute constitution républicaine, inscrit dans la Déclaration des Droits de l'homme, d'après laquelle :

« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » (article XIV). C'est pourquoi les députés, émanation directe du suffrage universel, ont, en ce qui concerne les contributions, la

priorité sur les sénateurs, élus seulement au suffrage à deux degrés.

Lors des discussions qui ont précédé la mise en vigueur de la loi douanière, les droits du Parlement en la matière n'ont pas été contestés ; ils ont même été clairement affirmés :

...« *M. Paul Déroulède* : Ce n'est pas un pouvoir de « l'exécutif de modifier les tarifs douaniers, voilà qui « est bien. Mais il faut encore qu'il y ait un vote clair, « précis de la Chambre, affirmant qu'elle n'entend pas « que le gouvernement modifie à sa guise les tarifs « qu'elle a élaborés...

« *M. Ribot, Ministre des Affaires Étrangères* : Il ne « le peut évidemment pas... (1) »

Si les pouvoirs constitutionnellement reconnus à l'exécutif sont ainsi restreints sur ce point particulier, le contrôle des actes du gouvernement, en tant que négociateur, échappe au pouvoir législatif dans une très arge mesure. En effet, le gouvernement, obligé de soumettre aux Chambres les conventions signées par lui, ne leur reconnaît pas le droit de les amender, sous le prétexte que ce serait se substituer à lui et lui enlever son droit constitutionnel de négocier. Le Parlement est donc tenu de se prononcer par oui ou par non, d'approuver ou de rejeter tels quels les traités qui lui sont soumis (2). Il est clair que le rejet pur et simple d'une

(1) (Séance du 20 décembre 1891, *J. O.* du 22, page 2772). Sur l'origine du droit des Chambres en ces matières et la portée de la Déclaration des Droits, cf. *M. Duguit : Traité de droit constitutionnel*, t. IV, page 764, — et un article de *M. Rolland* sur la question des décrets-lois (*Revue du Droit public*, 1924, p. 42 et sqq.).

(2) La question des pouvoirs du Parlement en ces matières a été

convention est une lourde responsabilité pour les députés et les sénateurs qui, par ailleurs, n'ont pas été tenus au courant des négociations. Ils hésiteront toujours, peut-être à tort (1), à écarter un accord parce qu'il paraît sur quelques points critiquable.

Pour montrer quels sont les droits du pouvoir législatif et la base légale de ses prétentions étendues, il faut se rappeler quels sont les motifs qui ont amené le vote de la loi du 11 janvier 1892 et les dispositions essentielles de cette loi qui était encore, en 1919 (et demeure théoriquement), la charte fondamentale de la législation douanière de la France.

« *Il ne faut pas se lier, telle fut la conclusion de tous les discours protectionnistes, tant à la tribune de la Chambre qu'à la tribune du Sénat au cours de la discussion* », constate M. Pallain, après avoir résumé les

abordée notamment à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à l'accord franco-allemand (Voir ci-dessous, chapitre VIII, page 263).

(1) Il est probable, pour prendre un exemple concret qui intéresse la France, que si la Chambre des Représentants de Belgique n'avait pas, en ces matières, disposé de pouvoirs aussi limités que les Assemblées parlementaires françaises, elle aurait invité M. Theunis à obtenir la modification de l'article 6 de la convention franco-belge du 12 mai 1923 au lieu de la repousser complètement, entraînant la chute du Cabinet, le 24 février 1924. On doit, en outre, constater que ce refus d'approuver un accord avec la France n'a pas envenimé les relations franco-belges et que, quelques mois après, la Belgique a pu signer un nouvel accord qui, bien que moins favorable à l'exportation belge, était, en tout état de cause, beaucoup moins avantageux pour la France que la convention écartée. Sans remonter au refus, par le Sénat américain, d'approuver le Traité de Versailles, on peut encore citer le rejet du Traité de Sèvres par la Grande Assemblée d'Angora, — attitude qui fut loin d'être préjudiciable à la Turquie, — et l'échec, le 23 mars 1927, devant les Etats Généraux des Pays-Bas, du projet de traité belgo-hollandais du 3 avril 1925, relatif au régime de l'Escaut.

débats qui eurent lieu au Parlement lors de la préparation de cette loi, dans les derniers mois de l'année 1891 (1). Or chacun sait que la loi de 1892, sous l'impulsion de M. Méline et des agrariens, avait pour objet de renforcer la protection.

C'est pour assurer la liberté tarifaire que la loi du 11 janvier 1892 a instauré en France le système dit du double tarif autonome. Le tableau des droits de douane comporte donc deux colonnes, dont la première forme le tarif général ou de droit commun, et la seconde le tarif minimum qui peut être consenti conventionnellement, en tout ou en partie, aux pays étrangers. Aucune taxe autre que celles inscrites à l'une ou l'autre de ces colonnes ne peut valablement être exigée, à moins que n'intervienne une loi nouvelle. D'où cette conséquence, au sens strict, qu'une convention ne peut déterminer des droits inférieurs à ceux du tarif minimum (2).

Dans ces conditions, il ne peut y avoir de droits conventionnellement consolidés. Le Parlement, après avoir défini une fois pour toutes le régime douanier de

(1) G. PALLAIN, *Les Douanes françaises*, t. I, p. 248.

(2) « Le tarif général... est calculé de telle sorte que, dans la pensée du législateur, il constitue ce qu'on peut appeler non point un tarif de guerre, mais un véritable tarif normal, commercial.

« Qu'est donc le tarif minimum ? C'est un tarif qui fixe la limite au-dessous de laquelle on ne saurait normalement descendre, même pour constituer un traitement d'amitié ou de faveur...

« Le vrai protectionniste voudrait que l'accord de la France avec une nation ne se manifestât jamais que d'une seule manière, par la concession du tarif minimum. La fixation d'un chiffre, la consolidation d'un taux pour un temps déterminé lui semble presque un sacrilège. »

(Discours prononcé par M. Jean Cruppi, Ministre du Commerce, à la Chambre des Députés, le 5 juillet 1909. *J. O.* du 6 juillet).

chaque produit, conserve évidemment la possibilité de le modifier, qu'il s'agisse du tarif général, applicable faute de dispositions conventionnelles contraires, ou du tarif minimum : dans ce cas, en effet, la concession faite aux États contractants ne porte pas sur la quotité et le taux des droits, puisque la seule garantie conventionnelle accordée consiste dans l'assurance qu'aucune taxe plus réduite que celle inscrite dans la loi ne sera consentie à un pays tiers (1).

Antérieurement à la mise en vigueur de la loi du 11 janvier 1892, les Chambres fixaient seulement le tarif de droit commun. Des tableaux annexés aux conventions passées par la France avec l'étranger établissaient les taxes applicables aux marchandises des pays contractants ; si la convention était mise en vigueur, les droits conventionnels ainsi déterminés ne pouvaient être modifiés pendant toute la durée de l'accord dont ils résultaient. Le Parlement n'était donc pas « maître » des tarifs, d'autant plus que, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, les réductions douanières accordées à un État donné se trouvaient étendues à tous les autres immédiatement et sans condition.

La question de savoir lequel de ces deux systèmes est

(1) Cette autonomie, d'après MM. Nogaro et Moye, est plus théorique que réelle :

« Cependant il arrive que ce soit en considération du montant actuel du droit minimum que les négociateurs étrangers signent la convention. Le gouvernement français serait donc de mauvaise foi en relevant le tarif comme il en a le droit strict, et il s'exposerait à une dénonciation immédiate de l'accord... La différence entre l'octroi du tarif minimum légal et l'établissement par une entente directe d'un tarif conventionnel se réduit à une simple formalité de procédure ».

(NOGARO ET MOYE, *Les tarifs douaniers*, p. 17).

préférable importe peu ici (1). Il fallait cependant les mettre en parallèle car l'interprétation qui, jusqu'à ces dernières années, a été donnée de la loi du 11 janvier 1892 s'explique surtout lorsqu'on considère que son principal objet était de réformer les pratiques antérieures et de supprimer les tarifs annexes et les traités à long terme.

Rien dans la loi du 11 janvier 1892 n'indique quelle doit être la durée maximum des futures conventions de commerce. Il est néanmoins admis que les accords commerciaux conclus par la France ne doivent pas avoir « une durée déterminée », cinq ou dix ans, ainsi qu'il était d'usage auparavant (2).

Le délai de validité maximum des conventions est généralement considéré comme légalement fixé à un an.

« D'ailleurs, la loi décide que si l'on fait une convention, cette convention ne sera établie que pour douze mois », déclarait à la Chambre, le 5 juillet 1909, M. Jean Cruppi, ministre du commerce.

L'obligation légale dont parlait le ministre ne nous paraît cependant pas découler, dans tous les cas, de la législation française. En effet, M. Cruppi se réfère ici certainement au dernier alinéa de l'article 2 de la loi

(1) Voir W. T. PAGE, *Mémoire sur les tarifs européens de négociations*, et D. SERRUYS, *Traité de Commerce, systèmes tarifaires et Méthodes contractuelles*. (Publications de la section économique de la S. D. N., Genève, 1927, nos C. E. C. P. 97 et C. E. I. 31).

(2) « D'autre part, quelle que soit la forme dans laquelle ces conventions seront passées, le Parlement s'est arrêté à cette interprétation : que l'établissement du tarif minimum a pour but d'interdire toute convention à échéance déterminée ».

Cf. PALLAIN, *Op. cit.*, p. 250 et le rapport de M. Dauphin du 9 novembre 1891, Doc. Parl., annexes Sénat n° 50, pages 300 et suiv.).

du 29 décembre 1891, d'après lequel « cette concession
« (du tarif minimum) ne pourra être accordée que sous
« réserve d'en faire cesser les effets en notifiant cette
« intention douze mois d'avance. »

Cette nécessité de conclure des conventions pouvant être dénoncées à tout moment après un préavis de douze mois n'est établie que par ce texte. La confusion que fait le ministre s'explique parce que la loi de 1891 a permis de proroger la plupart des accords existant avant la promulgation de la loi du 11 janvier 1892, de telle sorte qu'un très grand nombre de conventions, à l'époque où parlait M. Cruppi, étaient basées sur l'article ci-dessus cité.

La loi du 29 décembre 1891 est intéressante par ailleurs en ce sens que c'est une des décisions légales autorisant le gouvernement à consentir le tarif minimum. Celui-ci peut être accordé « aux produits ou marchandises
« des pays qui bénéficiaient des tarifs conventionnels
« antérieurement au 1^{er} février 1892 et qui consentent
« de leur côté aux marchandises françaises le traitement
« de la nation la plus favorisée. »

La loi du 29 décembre 1891 est-elle toujours en vigueur ou au contraire ses effets étaient-ils strictement limités dans le temps ? La question pourrait être controversée. D'après l'intitulé de la loi, il faudrait s'arrêter à la première hypothèse : il s'agit uniquement de proroger les accords existant avant sa promulgation et de permettre la mise en application d'arrangements nouveaux entre le 30 décembre 1891 et le 1^{er} février 1892. La loi est appelée « *loi portant autorisation de proroger certaines clauses des traités ou conventions avec la Belgique, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas, le Royaume-Uni*

« de Suède et de Norvège et la Suisse et fixant le régime
 « qui pourra être appliqué en France aux produits des
 « pays bénéficiant du tarif conventionnel à cette date. »

L'intention du législateur n'est d'ailleurs pas douteuse. Il s'agit d'une loi de transition destinée à permettre le renouvellement ou la conclusion rapide d'arrangements commerciaux avant le jour de la mise en vigueur de la nouvelle loi douanière (1^{er} février 1892).

D'après M. Pallain, seul l'article 2 subsiste, le reste de la loi étant caduc dès l'époque où il écrivait. C'est encore actuellement le point de vue de l'administration des Douanes, puisque le libellé de cet article est reproduit à l'article 14 du décret de codification du 28 décembre 1926.

La loi du 29 décembre 1891 déterminant les mesures à prendre pour que soient maintenus autant que possible les traités antérieurs, l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892 règle la question des conventions commerciales pour l'avenir. Il le fait d'ailleurs de façon sommaire. Il y est dit seulement que :

...« Le tarif minimum pourra être appliqué aux pays
 « qui feront bénéficier les marchandises françaises
 « d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront leurs
 « tarifs les plus réduits. »

Tous les commentateurs de la loi ont insisté longuement sur la double obligation imposée aux négociateurs. Il faut *nécessairement* recevoir la clause de la nation la plus favorisée et *subsidiairement* obtenir pour les marchandises françaises des avantages en quelque sorte proportionnels à la faveur consentie par la France à chaque pays contractant, lorsqu'elle concède son tarif minimum.

La formule employée : « le tarif minimum pourra être

appliqué » n'indique pas expressément que le gouvernement peut mettre en vigueur à titre provisoire une convention accordant ce tarif.

Cette conclusion est cependant la seule possible selon nous. La loi de 1892 n'a pas pour objet de déléguer au Président de la République la faculté de consentir des avantages douaniers puisqu'il tient de la constitution le droit de négocier comme il le juge bon. L'article 1^{er} ne peut donc qu'autoriser le chef de l'État à décréter sans approbation préalable des Chambres que, par suite d'engagements conventionnels, la deuxième colonne du tarif, et non plus la première, devra provisoirement s'appliquer à certains produits d'une provenance donnée.

Ce point est indiscutablement établi par les débats qui précédèrent l'application de la loi douanière puisqu'une motion tendant à fixer que le « tarif minimum ne pourrait être accordé que par une loi » fut écartée comme anti-constitutionnelle, le 16 décembre 1891 (1).

(1) Ce point ressort, en effet, nettement, d'un débat qui s'est institué au Sénat le 16 décembre 1891 au sujet d'une motion de M. Le Breton, tendant à insérer dans l'art 1^{er} de la loi de douane en discussion une disposition prévoyant que : « le tarif minimum ne pourrait être accordé que par une loi ». L'honorable sénateur dut, sur l'invitation du Président de l'Assemblée, retirer sa motion, considérée comme anticonstitutionnelle (*J. O.* du 17 décembre 1891, page 1197).

M. Léon Say, prenant acte de cet incident le 21 décembre à la Chambre, concluait que le gouvernement pourrait par décret consentir le tarif minimum conventionnellement. Cependant, M. Ribot, ministre des Affaires Étrangères, déclarait le même jour : « Le gouvernement entendra qu'il ne peut appliquer le tarif minimum sans le « consentement des Chambres », mais les paroles du ministre n'indiquent pas que l'approbation des Chambres doive être antérieure à la mise en vigueur du traité (*J. O.* du 22 décembre 1891, p. 2775 et suiv.) La loi du 29 juillet 1891 paraît en elle-même contredire cette inter-

Sur la portée générale du deuxième alinéa de l'article 1^{er}, la doctrine est restée très ferme pendant longtemps ; en 1923, M. Clémentel la définissait ainsi :

« Les négociateurs se trouvent donc en face de trois hypothèses :

« 1^o. — Application du tarif général aux nations qui n'accorderaient pas à nos produits des avantages particuliers ;

« 2^o. — Octroi de notre tarif minimum intégral aux pays où les produits français jouissent du traitement de la nation la plus favorisée ;

« 3^o Octroi du tarif minimum limité à certains produits pour les pays qui ne nous accorderaient en échange que des avantages également limités (1). »

L'application rigoureuse du système du double tarif ne permet aux négociateurs que l'une ou l'autre de ces solutions, étant entendu, en outre, que les taux des droits du tarif de faveur ne peuvent être ni réduits, ni consolidés, et que les conventions doivent pouvoir à tout moment être dénoncées pour prendre fin un an après.

prétation. Mais, d'après M. Léon Say, elle la confirme au contraire, car elle apparaît comme ayant uniquement pour but de préciser à l'avance que les Chambres considèrent que le fait, pour les pays qui « bénéficiaient du tarif conventionnel français antérieur au 1^{er} février 1892 », de maintenir aux produits français le régime qu'ils leur consentaient auparavant, comportait précisément la double garantie des avantages corrélatifs et de la clause de la nation la plus favorisée prévue dans la loi douanière alors en préparation.

Le décret du 28 décembre 1926 (art. 14. § b) confirme d'ailleurs l'interprétation d'après laquelle le tarif minimum peut être accordé par le gouvernement en entier et par décret.

(1) Rapport présenté au nom de la Commission des Finances du Sénat sur le budget du ministère du commerce (Sénat, année 1923, séance du 29 mars, annexe n° 318).

La législation française de 1892, pour rigide qu'elle apparaisse, a servi de base à des conventions de types extrêmement divers, à ce point qu'à partir du 30 août 1927, on peut dire que la France est revenue entièrement à la pratique des tarifs annexes et des droits consolidés, sans que pourtant l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892 ait été abrogé, ni même profondément remanié (1). Est-ce à dire que de nombreuses conventions soient contraires à la légalité ? Ce serait méconnaître le caractère de la loi du 11 janvier 1892. Celle-ci ne peut être qu'un compromis entre le gouvernement et les Chambres : ces dernières délèguent au négociateur la possibilité de mettre en vigueur par décret les droits réduits qui forment le tarif minimum. Le Parlement exprime, en outre, sa volonté que le tarif le plus bas ne soit accordé qu'en échange de la clause de la nation la plus favorisée et d'avantages corrélatifs. Il avertit ainsi à l'avance les négociateurs qu'un traité qui ne comporterait pas, en faveur des produits français, des avantages de ce genre, serait écarté par lui. M. Méline, rapporteur de la loi, a précisé la situation dans ces termes :

« Le ministre des Affaires Étrangères agit sous sa propre responsabilité. Il sait très bien que si par une

(1) La loi du 29 juillet 1919 peut être considérée comme modifiant les données de la loi du 11 janvier 1892, puisqu'elle prévoit la concession de tarifs qui, bien que toujours supérieurs au tarif minimum, peuvent être cependant inférieurs au tarif général. (Voir *infra*, page 67). Quant à la loi du 29 mars 1910 (article 3), elle accorde au gouvernement des pouvoirs tout à fait spéciaux lui permettant de prendre des mesures de représailles « dans les cas où les mesures arrêtées par les « pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français. » Il s'agit ici de modifications ou de réductions apportées, non plus au tarif minimum, mais au tarif général.

« convention il s'engageait dans un sens contraire aux « volontés de la Chambre, il s'exposerait à un désaveu. »

On voit ainsi plus clairement comment la solution résultant de l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892 écarte la possibilité de consolider les droits et celle d'appliquer des taxes autres que celles prévues soit au tarif minimum, soit au tarif général, mais aussi par quels moyens ces prescriptions ont pu être tournées. Pour ce qui est de la consolidation, le gouvernement peut s'engager pour son propre compte à ne pas modifier le tarif minimum, mais il doit réserver, sauf une approbation expresse des Chambres, la possibilité de rectifier ce tarif sur la proposition d'un député ou d'un sénateur(1).

La question s'est posée surtout, à diverses reprises, de savoir si l'institution même d'un tarif minimum ne

(1) Des consolidations de droits ont été consenties bien avant la guerre, en dehors de toute modification de tarifs, dans les traités de la France avec la Russie (29 décembre 1905 : consolidation des droits pour 18 produits dont : les céréales, les légumes secs, les bois communs et les huiles de pétrole) ; avec la Roumanie (6 mars 1907 : consolidations analogues aux précédentes) ; la concession du tarif général antérieur à 1910, accordée conformément à l'article unique de la loi du 29 mars 1910 à certaines marchandises en provenance des États-Unis est en quelque sorte *une consolidation de droits intermédiaires* entre les deux tarifs, puisque l'ensemble des taxes de droit commun avait subi une majoration d'environ 10 % du fait de la loi de 1910 modifiant le tarif général (voir plus loin, page 139). Nous ne parlerons pas plus longuement de la loi du 29 mars 1910, portant révision de certaines parties du tableau des droits, car elle n'a pas modifié les pouvoirs du gouvernement en matière de conventions internationales. Elle lui a cependant donné le moyen de prendre des mesures de rétorsion par décret à l'égard de pays imposant aux marchandises françaises des taxes injustifiées ou discriminantes ; mais il s'agit de décisions antérieures à prendre en cas de guerre douanière, et non, à proprement parler, de pouvoirs donnés au gouvernement pour négocier.

portait pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles du Président de la République (1).

Le Parlement n'a pu en fait, en 1892, que manifester son désir de voir le tarif réduit fixé par la loi demeurer intangible en faisant connaître à l'avance qu'il était peu disposé à accepter les conventions qui porteraient atteinte aux droits votés par lui (2). Si le gouvernement

(1) « *M. Paul Déroulède* : Le tarif minimum et le tarif maximum « restent les limites extrêmes où M. le Ministre des Affaires Étran-
« gères et M. le Ministre du Commerce doivent strictement se
« renfermer.

« *Une voix* : C'est inconstitutionnel.

« *M. Paul Déroulède* : Ce n'est nullement inconstitutionnel. Les tarifs
« douaniers votés par les Chambres ne sont pas modifiables au gré
« du gouvernement de la République. » (Séance du 21 décembre
1891).

(2) « ... On a dit que le gouvernement n'avait pas le droit de descendre
« au-dessous du tarif minimum aux termes de la constitution. J'ai
« répondu sur ce point. Ma réponse sera toujours la même, aussi
« formelle. Oui, le gouvernement en a le droit, d'après la lettre de la
« constitution. »

(M. Méline, rapporteur de la loi, cité par Pallain *op. cit.* page 251).

M. Cruppi, reprenant en 1909 l'historique des débats qui précédèrent la loi douanière, admet lui aussi qu'il est possible de réduire conventionnellement la tarification :

« Dans la séance du 22 mai 1891, M. Ribot réserva formellement
« pour le gouvernement le droit de descendre, s'il y a lieu, au-dessous
« des taxes du tarif minimum. »

On peut voir ainsi que, sur ce point, le ministre des Affaires Étrangères resta très ferme dans ses explications du commencement à la fin de la discussion, et que, dix-huit ans après, le gouvernement maintient sur ce point ses droits.

L'exposé des motifs du projet de loi 3352 du 11 août 1926 porte par ailleurs :

« Le tarif minimum aujourd'hui élaboré est si modéré qu'en thèse
« générale il n'est susceptible d'aucune compression. Si, sur certains
« points, il apparaissait... qu'il apporte un obstacle injustifié à leurs

jugeait devoir passer outre, il pouvait le faire, sous réserve toutefois de convaincre les députés et les sénateurs de la nécessité de refondre ou de réduire les tarifs, en obtenant le vote d'une loi spéciale, reprenant les changements qui seraient apportés aux tarifs légaux par voie conventionnelle.

« Il est arrivé par exemple que, dans le but de faciliter
« la conclusion d'un accord économique désirable, le
« gouvernement a été amené à concéder certains droits
« inférieurs au tarif minimum. La procédure parle-
« mentaire a consisté à faire adopter par une loi parti-
« culière l'abaissement de tarif envisagé et à concéder
« ensuite au pays intéressé le bénéfice du tarif minimum
« ainsi remanié et réduit préalablement (1). »

La méthode adoptée après la guerre a été identique dans des cas semblables, avec cette particularité remarquable que les remaniements du tarif minimum ont abouti souvent à une majoration des droits. Cette procédure fut à diverses reprises utilisée, avec beaucoup de prudence, il est vrai (2), avant la guerre. Son principe même a donné lieu à de nombreux commentaires depuis 1891 jusqu'au moment de la discussion du projet de révision douanière en 1927, mais le jugement que

« échanges (d'autres pays) avec la France, il pourrait y être apporté
« des retouches... par la même procédure que celle qui, à titre excep-
« tionnel, a été employée pour tempérer les tarifs de 1892. » (Projet
de loi 3352, page 58).

(1) Jean Morel, rapport n° 248 (Séance du 2 juin 1919, *J. O. Doc. parl. Sénat*, année 1919, p. 843).

(2) Voir les conventions franco-suissees du 16 août 1895 et du 20 octobre 1906, et la convention franco-japonaise du 19 août 1911. (La réduction, dans cette dernière, porte sur les habutaï et similaires non décorés ni blanchis).

M. Pallain portait en 1913 sur les débats qui précédèrent le vote de la loi du 11 janvier 1892 reste exact (1) :

« Ces explications n'ont pas franchement dissipé
« l'équivoque qui a plané sur toute cette partie du
« débat. On sent deux volontés opposées qui se heurtent,
« celle de la majorité protectionniste qui voudrait
« limiter les pouvoirs du gouvernement, celle du gouver-
« nement qui défend pied-à-pied sa prérogative consti-
« tutionnelle. »

Cependant, malgré les quelques exceptions auxquelles on vient de faire allusion, de 1892 à 1914, la loi de 1892 (2),

(1) M. Pallain, alors Directeur général des Douanes, assistait les ministres au cours de la discussion en qualité de commissaire du gouvernement. Il est donc particulièrement qualifié pour donner une appréciation autorisée.

(2) D'autres lois délèguent au gouvernement le pouvoir de modifier les tarifs douaniers par décret à l'occasion de conventions commerciales. Elles sont reprises aux articles 14 et 17 du décret portant codification de la législation douanière sous la rubrique suivante :

« *Conditions dans lesquelles le gouvernement est autorisé à négocier
« des conventions de commerce et à soumettre les produits étrangers à
« d'autres droits que ceux du tarif général ou de droit commun.* »

Ce sont : la loi du 29 décembre 1891 (art. 2), la loi du 29 mars 1910 (article unique) et la loi du 29 mars 1910 (art. 3 et 8) dont on a déjà parlé, la loi du 29 juillet 1919. Il faut encore citer deux lois très importantes, aujourd'hui caduques, la loi du 6 mai 1916 et la loi du 27 juillet 1927 (Voir *infra*, pages 58 et 241) et des lois de portée plus restreinte, celle du 30 juin 1893 (art. 5), autorisant le gouvernement à appliquer le tarif minimum aux huiles minérales provenant de pays n'ayant pas de convention avec la France, ou celle du 5 avril 1898 (art. 4), relative à l'application du tarif minimum à certains produits des États-Unis.

On ne peut passer sous silence la loi du 17 décembre 1814 (art. 34, § 1) autorisant le gouvernement à augmenter ou à réduire certains droits dans des circonstances exceptionnelles, ni la loi dite du « cadenas » du 13 décembre 1897. Toutefois, ces dispositions ne se rapportent pas

le parti protectionniste demeurant vigilant, avait été dans l'ensemble respecté, et avait donné de bons résultats :

« En fait, la loi douanière de 1892 ne semble pas avoir été un mauvais instrument de négociation. A la veille de la guerre, 35 traités accordaient à nos con- tractants le bénéfice du tarif minimum pour la totalité de leurs produits. Cette aisance certaine dans les relations commerciales d'avant-guerre... se justifie par le fait que notre pays était alors plus protection- niste d'étiquette que de fait (1). »

Au lendemain du traité de Versailles, le gouvernement se trouve en face d'un parti protectionniste influent, dirigé habilement par les sénateurs Jean Morel et Tournon, et soutenu par l'opinion publique. L'obligation de réparer au plus vite les ruines de la guerre justifiait d'ailleurs cette attitude aux yeux du gouvernement. On assiste alors à un incroyable renforcement des prétentions parlementaires, qui tendent à limiter à l'extrême les pouvoirs de l'exécutif, et les négociateurs, tant français qu'étrangers (2), subissent l'influence des affirmations protectionnistes sans en contrôler la fragilité juridique.

directement à la question des conventions internationales, elles permettent de modifier par décret les tarifs pour des raisons d'ordre intérieur.

(1) C. J. GIGNOUX, *L'après-guerre et la politique commerciale*, pages 16 et 17.

(2) Il est très naturel que, de 1920 à 1923, les négociateurs étrangers, presque tous originaires de pays nouvellement créés n'aient pas été au courant des particularités si spéciales de la législation française et aient pu admettre que les délégués français se trouvaient notamment dans l'impossibilité légale d'accorder la clause de la nation la plus favorisée.

Mais peu à peu cet état de choses se transforme ; au cours des conversations diplomatiques, on a pu confronter les textes ; l'esprit de guerre, aussi, s'est émoussé, les accords commerciaux deviennent moins étriqués. A partir de 1925 enfin, une autre influence incite à modifier les pratiques antérieures : les commerçants et les industriels proclament la nécessité de réviser le tarif douanier français, très imparfait et mis à jour sans plan d'ensemble. A l'occasion des négociations pour la conclusion d'un accord commercial franco-allemand, l'utilité politique et économique de la réforme était évidente. Un gouvernement fort ayant pris le pouvoir en juillet 1926, on sut profiter de cet état d'esprit nouveau pour briser définitivement les fragiles entraves légales qui gênaient son initiative ; en dépit des protestations de quelques membres du Parlement, d'ailleurs tardives et sans écho (1), on le voit user en pleine liberté de ses droits constitutionnels. C'est ainsi que le tarif

(1) « Baser nos négociations sur deux tarifs, agir comme s'il n'y en avait qu'un seul, — le tarif minimum sur lequel pèseront toutes les concessions, — est une faute qui expose notre industrie à tous les périls.

« On trouve des précédents dans la convention suisse de 1906, dans d'autres également, mais dans ces négociations seulement quelques droits du tarif minimum furent abaissés, mais jamais il ne fut présenté au Parlement un arrangement modifiant notre tarif minimum sur 183 positions, ayant par conséquent le caractère d'une révision douanière arrêtée en dehors de son libre contrôle...

« Le Parlement a perdu sa liberté de contrôle parce que les directives manquent, on a créé la confusion. Votre Commission des Douanes avait le devoir de vous le signaler. »

(Rapport fait par M. Noël, sénateur, au nom de la Commission des Douanes et des Conventions Commerciales, sur un projet de loi portant ratification d'un décret, approbation de diverses conventions commer-

lui-même a été établi par voie d'accords commerciaux, et qu'à deux reprises le ministre du commerce s'est fait reconnaître le droit exorbitant de modifier par simple décret le taux des impôts douaniers (1).

C'est l'histoire de cette évolution qu'il nous faut maintenant retracer, en indiquant comment le gouvernement, après avoir été invité par le Parlement, soutenu par les groupements industriels, à se servir de la loi du 29 juillet 1919 pour rayer de nos accords douaniers la clause de la nation la plus favorisée, a été amené à consentir cette clause, d'abord timidement et de façon détournée, puis d'une manière très complète et très explicite, comment à maintes reprises les droits de douane ont été modifiés et consolidés par les conventions douanières, d'abord avec précaution, puis délibérément et avec l'approbation expresse des Chambres.

ciales et modifications de droits de douane, Sénat, année 1928, n° 198, page 47, annexe au procès verbal de la séance du 29 février).

Des observations de même nature ont été faites par M. Néron le 2 mars 1928 au Sénat (*J. O.* du 3 mars, page 419). M. Julien Durand, président de la commission du commerce, avait présenté des objections analogues à la Chambre à la séance du 22 février 1928 (*J. O.* du 23, page 820).

(1) Loi du 3 août 1926 décret portant codification des lois douanières (article 7) et loi (aujourd'hui caduque) du 27 juillet 1927 (voir plus loin, pages 217 et 241).

CHAPITRE III

LES BASES DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE D'APRÈS-GUERRE

La dénonciation des accords commerciaux.
Les clauses économiques des traités de paix.
L'application de la loi du 6 Mai 1916.
La loi du 29 Juillet 1919.

Section I

LA DÉNONCIATION DES CONVENTIONS COMMERCIALES D'AVANT GUERRE

Les 15, 16 et 17 juin 1916, à l'instigation de M. Clémentel, ministre français du commerce et de M. Runciman, président du *Board of Trade*, se réunissait à Paris une conférence économique interalliée (1).

Les résolutions prises d'un commun accord ne portaient pas seulement l'unification de la législation économique de guerre en vue du renforcement du blocus, elles traçaient les lignes générales de la politique commerciale suggérée aux gouvernements alliés dès cette époque pour la période d'après-guerre. La conférence écono-

(1) Les pays participants étaient : la France, la Belgique, la Grande Bretagne, l'Italie, le Japon, le Portugal, la Russie, la Serbie.

mique prévoyait notamment « les dispositions transitoires destinées à permettre, une fois la paix signée, la reconstitution commerciale, industrielle, agricole et maritime des pays unis dans la guerre contre l'Allemagne, ainsi que des mesures permanentes d'entr'aide économique entre anciens Alliés. »

Le bureau d'études économiques de la Présidence du Conseil, les Commissions des Douanes de la Chambre et du Sénat, — celle-ci présidée par M. le sénateur Tournon qui dirigeait l'importante Association de l'Industrie et de l'Agriculture françaises — s'appuyèrent sur les conclusions de la conférence de juin 1916 pour démontrer qu'il était indispensable, afin d'en remplir le programme, de pouvoir établir en France un régime différent entre les pays suivant leur rôle pendant la guerre. Pour cela il fallait, disait-on, dénoncer les conventions commerciales existantes. A cette condition seulement, la clause de la nation la plus favorisée étant écartée en toutes circonstances, des avantages préférentiels pourraient être réservés soit aux marchandises, soit aux navires, soit même aux ressortissants et aux sociétés des pays alliés ; un régime de stricte réciprocité pourrait être établi à l'égard des neutres. Les pays ennemis seraient maintenus à l'écart.

Le 23 avril 1918, les ministres français réunis en Conseil adoptèrent l'ordre du jour suivant : « Le Conseil
« décide la dénonciation des conventions commerciales
« contenant la clause de la nation la plus favorisée, ainsi
« que les traités et conventions concernant la navigation
« commerciale, la réglementation douanière, le régime
« des voyageurs de commerce, de même que tous les
« accords de nature à entraver la mise en application

« d'un nouveau statut commercial, maritime ou douanier
« sous lequel la France entendrait se placer. »

Cette décision fut alors bien accueillie par les gouvernements alliés qui paraissaient disposés à s'y associer. Le 29 avril 1918, M. Ciuffelli, ministre italien de l'Industrie, répondant au sénateur Maggiorino Ferraris qui l'interrogeait pour savoir quelle serait l'attitude du gouvernement italien (1) en présence de la décision du Conseil des ministres français, approuvait celle-ci et déclarait qu'on arriverait ainsi à « un régime fécond de coopération économique entre les peuples qui sont en ce moment unis par les liens les plus forts, scellés dans le sang généreux répandu sur les champs des communes batailles. »

Le 13 mai (2), M. Bonar Law, répondant à Sir Edward Carson, disait que « La France avait dénoncé toutes les
« conventions commerciales contenant la clause de la
« nation la plus favorisée et que, en vue de la rareté
« probable des matières premières après-guerre et de la
« nécessité de pourvoir aux besoins de l'Empire bri-
« tannique et des Alliés, le gouvernement britannique
« avait l'intention d'adopter une mesure semblable (3). »

Par ailleurs, la Belgique, la Serbie, la Roumanie se

(1) L'Italie avait, pour sa part, dès 1917, pris l'initiative de dénoncer ses conventions contenant des tarifs annexes.

(2) D'après le *Times*, cité par le *Temps* du 14 mai 1918.

(3) Le 15 mai, le *Daily Mail* commentait favorablement ces déclarations : « M. Clémenceau connaît la manière d'atteindre les Huns, mais il ne pouvait leur porter un coup plus rude que celui qu'il vient de leur délivrer en dénonçant tous les traités commerciaux contenant la clause de la nation la plus favorisée. C'est une bonne nouvelle pour nous d'apprendre que le gouvernement britannique va suivre cet exemple. »

disaient prêtes à adhérer au point de vue français et à prendre une mesure analogue.

La dénonciation de ses conventions par la France devait s'effectuer le 15 mai. Par suite de retards, peut-être volontaires, étant donné la situation militaire du moment, aucune démarche officielle ne fut effectuée avant Septembre 1918. La victoire pouvait alors sembler prochaine. Malgré l'abandon du projet de dénonciation simultanée des conventions commerciales par les gouvernements alliés, la France passa outre. Les représentants diplomatiques français reçurent l'instruction de notifier aux autorités du pays de leur résidence la dénonciation des accords commerciaux qui liaient la France avec ces États, et cela à partir du 10 septembre 1918, (de telle manière que toutes les conventions dénoncées cessassent leurs effets en même temps le 10 septembre 1919).

La dénonciation des accords commerciaux sur laquelle semblait devoir reposer la politique contractuelle après la guerre eut en fait une portée à peu près nulle : il s'agissait pour la France d'avoir les mains libres, de refondre et d'unifier les conventions existantes. Il était plus nécessaire encore de conserver les garanties accordées au commerce et aux ressortissants français à l'étranger. Remplacer en quelques semaines 70 conventions, enrichies d'une sorte de jurisprudence locale et internationale qui en assurait l'adaptation, s'avérait impossible. On eut recours à un expédient provisoire dont on peut dire qu'il dure encore.

Pour éviter toute solution de continuité dans les rapports de la France avec les pays intéressés, il fut admis que le régime existant à la date de dénonciation serait maintenu et prorogé de trois mois en trois mois

par tacite reconduction jusqu'au moment où un statut nouveau pourrait être négocié. Ainsi, sur 52 conventions dénoncées en 1918, (1) 40 subsistaient encore sans modifications le 17 août 1927, réglant les rapports de la France avec 32 puissances. Parmi ces conventions, 29 accordaient à 21 États la clause de la nation la plus favorisée. Les traités avec la Belgique, l'Italie et le Portugal avaient été renouvelés sous réserve de certaines modifications, mais ces pays conservaient le bénéfice intégral du tarif le plus bas.

Le seul résultat pratique de la dénonciation des accords fut, en somme, de reporter à une date unique le point de départ de toutes les conventions alors en vigueur et d'unifier les délais de préavis (2). Enfin, un certain nombre de conventions furent maintenues en vigueur : ce sont les conventions sur le régime successoral ou fiscal, les privilèges consulaires, etc... et plus généralement encore les conventions où les problèmes de politique internationale présentaient une importance plus grande que les questions économiques.

Ce qu'il faut retenir de cette mesure, ce sont les motifs qui la provoquèrent : le désir d'indépendance contrac-

(1) Voir la liste de ces conventions pages 74 et suiv.

(2) La formule employée pour la dénonciation n'ayant pas été officiellement publiée, on peut se demander d'ailleurs si les conventions venues à expiration le 10 septembre 1919 peuvent être dénoncées à tout moment pour prendre fin trois mois après, ou si, conformément à la formule adoptée dans les premiers accords d'après-guerre, le préavis doit être donné au moins deux mois avant l'expiration de chaque période trimestrielle, ce qui équivaut en pratique à un avertissement donné cinq mois d'avance. Il semble que, dans les faits, c'est la première méthode (dénonciation devenant effective trois mois après le jour de la notification) qui a été adoptée.

tuelle, joint à la préoccupation de mesurer à chacun les avantages consentis selon la plus stricte réciprocité. A ces raisons s'ajoute l'idée que la coopération interalliée doit subsister avec mission d'écarter la concurrence de l'Allemagne sur le terrain économique. C'est de ces données que découlent les clauses économiques du traité de Versailles, la loi du 29 juillet 1919, le relèvement du tarif général le 28 mars 1921.

Section II

LES CLAUSES ÉCONOMIQUES DES TRAITÉS DE PAIX

Le régime commercial que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie ont dû, pour un temps, consentir sans contre-partie aux Alliés victorieux fut déterminé par les Traités de Paix (1) signés à Versailles (28 juin 1919), à Saint-Germain-en-Laye (19 septembre 1919), à Neuilly (27 novembre 1919),

(1) La pratique qui consiste à insérer des dispositions d'ordre commercial dans les traités de paix est très ancienne. Outre l'article 11 du traité de Francfort du 10 mai 1871, on peut citer les articles 5, 12, 13 et 18 des traités de Paris du 30 mai 1814, 108 à 116 de l'acte final du traité de Vienne (9 juin 1815), et surtout l'article 35 du traité de Paris du 30 mars 1856, dont voici le texte :

« Jusqu'à ce que les traités ou conventions qui existaient avant la « guerre entre les Puissances belligérantes aient été renouvelés ou « remplacés par des actes nouveaux, le commerce d'importation ou « d'exportation aura lieu réciproquement sur le pied des règlements en « vigueur avant la guerre ; et leurs sujets, en toute autre matière, se- « raient respectivement traités sur le pied de la nation la plus favorisée. »

au Château de Trianon (4 juin 1920), à Sèvres (10 août 1920) (1).

La durée des clauses économiques du traité de Versailles fut fixée à cinq ans ; celles contenues dans les autres conventions valaient pour trois années seulement.

Dans chacun de ces traités, les dispositions d'ordre commercial visent la plupart des objets habituellement repris dans les conventions de commerce entre deux États (droits de douane, taxes intérieures, prohibitions, transports, transit, navigation, concurrence déloyale, régime des ressortissants, etc.). Ces clauses n'ont pas, à vrai dire, un caractère contractuel ; il s'agit, selon l'expression employée à l'article 280 du traité de Versailles, d'« obligations imposées » unilatéralement aux vaincus.

Quelles sont, avec leurs conséquences, les obligations imposées à l'Allemagne dans la partie X du traité de Versailles, qui a servi de modèle aux dispositions correspondantes des traités de paix avec les autres puissances ennemies ?

La partie X comporte 48 articles (264 à 312) et huit sections (2). Seuls, les cinq chapitres de la première section correspondent aux matières ordinairement visées dans les conventions commerciales entre deux États (3).

(1) Traité de Versailles : décret du 10 janvier 1920 (*J. O.* du 11 janvier 1920, page 458) ; traité de Saint-Germain : décret du 20 juillet 1920 (*J. O.* du 26 juillet 1920, page 10681) ; traité de Neuilly : décret du 12 août 1920 (*J. O.* du 17 août 1920, page 12.062) ; traité de Trianon : décret du 18 août 1921 (*J. O.* du 26 août 1921, page 9887).

(2) Relations commerciales ; traités ; dettes ; biens, droits et intérêts ; contrats provisoires et jugements ; propriété industrielle ; assurances sociales et assurances-crédit dans les territoires cédés ; tribunal arbitral mixte.

(3) Chapitre 1 : Réglementation, taxes et restrictions douanières

L'ensemble des dispositions des chapitres II, III et IV, en dehors de leur caractère unilatéral (la plupart des articles commencent par des expressions telles que : « l'Allemagne s'engage... les Puissances alliées et associées se réservent... »), ne consacrent aucune exception anormale au droit commun. Certes, les Alliés acquièrent des garanties écrites pour l'exercice de l'activité commerciale de leurs ressortissants, mais ces stipulations sont celles-là mêmes qui figurent habituellement dans les conventions commerciales bilatérales : certains articles du traité de Versailles ont même servi de modèle aux accords ultérieurs, avec une simple adaptation de forme, destinée à rendre réciproques les dispositions adoptées. Mais l'Allemagne pouvait normalement escompter que le plus souvent ses navires ou ses ressortissants, par exemple, se verraient appliquer par les pays alliés un régime de droit commun très voisin du statut conventionnel prévu dans le traité.

Il n'en est pas de même pour les questions douanières qui font l'objet du chapitre 1^{er}. Par les articles 264, 265, 266 et 267, l'Allemagne accorde aux marchandises originaires et en provenance de l'un quelconque des États alliés ou associés la clause de la nation la plus favorisée en matière de droits de douane, de taxes intérieures, de réglementation douanière, de droits de sortie, de prohibitions, de transit, de réexportation, etc...

Par l'article 269, l'Allemagne s'engage à consolider ses tarifs dans des conditions et pour des délais déter-

(art. 264 à 270) ; Chapitre II : Traitement de la navigation (art. 270 à 273) ; Chapitre III : Concurrence déloyale (art. 274 et 275) ; Chapitre IV : Traitement des ressortissants alliés (art. 276 à 279) ; Chapitre V : Clauses générales (art. 280 et 281).

minés. Par l'article 268, elle s'oblige à admettre en franchise certains contingents de produits en provenance de l'Alsace, du Grand-Duché de Luxembourg, des provinces cédées à la Pologne, et en général de tous les territoires détachés du Zollverein. Les Alliés se réservent, à l'article 270, la possibilité d'instituer un régime douanier spécial pour les territoires occupés. (Ce droit fut exercé de 1921 à 1924).

Aucune contre-partie n'est prévue.

En conséquence, les Alliés demeurent libres d'agir à leur guise en toute hypothèse, et notamment d'appliquer aux produits importés d'Allemagne un régime de discrimination par rapport à celui appliqué par eux aux autres pays.

Au lendemain des traités de paix, la France avait donc, selon son désir, toute liberté d'action à l'égard de l'Allemagne, et elle disposait d'un délai de cinq années pour effectuer le redressement de sa politique contractuelle préparé par la dénonciation de ses conventions commerciales.

Dans la pratique, les produits français bénéficièrent jusqu'au 15 juillet 1920 des tarifs allemands en vigueur avant 1914. Cet avantage fut maintenu jusqu'au 15 janvier 1923 pour les marchandises reprises à la section A du tarif allemand du 25 décembre 1902 (produits agricoles), ainsi que pour les vins, les huiles végétales et les soies (article 269). De toute manière, la clause de la nation la plus favorisée était assurée jusqu'au 15 janvier 1925 à tous les articles français importés en Allemagne (article 264).

De son côté, la France était libre de surtaxer ou de prohiber le transit des produits allemands sur son territoire. En fait, le tarif le plus élevé, le *tarif général* fut

appliqué aux produits allemands, ce qui équivalait, le 15 janvier 1920, au moment de la mise en vigueur du traité, à des droits de 50 % plus élevés, dans la plupart des cas, que ceux du tarif minimum. Jugeant plus tard cette surtaxe insuffisante, le gouvernement français put, sans que l'Allemagne fût fondée à présenter des objections, relever le tarif général en le fixant, dans l'ensemble, au quadruple des droits minima. (Décret du 28 mars 1921) (1).

En somme, les clauses commerciales des traités de paix sont la mise en pratique de l'article II de la section B des résolutions arrêtées par la conférence économique des gouvernements alliés le 15 juin 1916 et qui déterminaient, on le sait, la conduite que ces gouvernements s'engageaient à tenir pendant la période de reconstitution économique : « Constatant, lit-on dans « les Résolutions de 1916, que la guerre a mis fin à tous « les traités de commerce qui les liaient aux puissances « ennemies, et considérant qu'il est d'un intérêt essentiel « que pendant la période de reconstitution économique « qui suivra la cessation des hostilités, la liberté d'aucun « des Alliés ne soit gênée par la prétention que pourraient « émettre les puissances ennemies de réclamer le traitement de la nation la plus favorisée, les Alliés conviennent que le bénéfice de ce traitement ne pourra « être accordé à ces puissances pendant un nombre « d'années qui sera déterminé par voie d'ententes « entre eux. »

Comme l'a montré à la Chambre, le 16 septembre 1919, M. Clémentel, l'instigateur de la réunion de 1916 et l'un des négociateurs, en tant que ministre du commerce,

(1) Voir ci-dessous, section III, pages 61 et 62.

des clauses économiques, ce régime de discrimination était rendu nécessaire par suite des dévastations causées par la guerre en territoire français : les mines étaient détruites, les usines sans matériel, les machines ayant été transportées en Allemagne ; les routes, les canaux, les chemins de fer étaient inutilisables pour de longs mois. C'eût été consacrer au profit du vaincu un avantage effectif, qu'd'établir une égalité de fait entre la France et l'Allemagne. La reconstitution des régions dévastées n'aurait pu se faire rapidement à cause de la concurrence de l'industrie allemande dont le potentiel de production demeurerait intact. Quelque exorbitant que puisse paraître, en droit, le régime unilatéral imposé à l'Allemagne, la valeur de ces arguments est incontestable, et l'on ne peut que suivre les conclusions de M. Clémentel (1).

Cette nécessité de reconstitution ne s'imposait pas avec une égale force à l'égard de l'Autriche, de la Hongrie de la Bulgarie (2). La concurrence de ces États était certainement moins redoutable. C'est ce qui explique que les délais fixés pour l'expiration des clauses économiques aient été plus courts. La France, d'ailleurs, n'était pas menacée en l'espèce : il s'agissait surtout de garantir la production des pays alliés de l'Europe Centrale, Serbie, Roumanie, etc... (3).

(1) Séance du 16 septembre 1919, *J. O.* du 17 sept., déb. parl. Chambre, page 4351.

(2) Pour la Turquie, le traité de Sèvres, rejeté par la Grande Assemblée, fut remplacé par celui de Lausanne.

(3) Des dispositions spéciales, par contre, permettaient de resserrer éventuellement certains liens entre les États successeurs de l'ancienne Monarchie : article 222 du traité de Saint-Germain, article 203 du traité de Trianon.

Les idées et les événements, enfin, ont évolué rapidement entre le 15 janvier 1920, date de la mise en vigueur du traité de Versailles, et le 15 janvier 1925, jour où devenaient caduques douanières les dispositions douanières de la partie X. Au moment même où le gouvernement français aurait pu, conformément à l'article 280, introduire une demande de renouvellement de ces stipulations, c'est-à-dire en janvier 1924, il ne paraissait pas possible d'obtenir de la Société des Nations une décision en ce sens, car l'Angleterre et la Tchécoslovaquie avaient déjà accordé aux produits allemands le régime de la nation la plus favorisée, et la Belgique même allait se refuser à ratifier la convention du 12 mai 1923 avec la France, parce qu'elle lui semblait rendre impossible la reprise des relations normales avec l'Allemagne.

Section III

LA LOI DU 6 MAI 1916 ET SON APPLICATION APRÈS LA GUERRE : LE RÉGIME DES COEFFICIENTS, LE RELÈVEMENT DU TARIF GÉNÉRAL.

Au lendemain du traité, et malgré le régime draconien imposé aux vaincus en matière économique, le gouvernement français dut se préoccuper non seulement du problème des relations contractuelles avec les États étrangers, mais aussi de la protection douanière à donner la production française. Ce problème devait nécessairement venir au premier plan. Par suite de la dépréciation de la monnaie, des ruines de la guerre et de l'état précaire de l'industrie renaissante, les tarifs de 1892 rectifiés en

1910 étaient évidemment insuffisants. Néanmoins, à proprement parler, aucune révision des lois douanières n'intervint. La mise au point des tableaux des droits résulte dans ses principes de deux actes principaux, le décret du 8 juillet 1919 et le décret du 29 mars 1921, rendus l'un et l'autre en fonction de la loi du 6 mai 1916 (1), loi de guerre autorisant le gouvernement, pendant la durée des hostilités, à prohiber l'entrée des marchandises et à augmenter les droits de douane (2).

Pendant les hostilités, un grand nombre de prohibitions furent décrétées en fonction de la loi du 6 mai 1916. L'ensemble du commerce étant aux mains des États,

(1) D'après la loi du 6 mai 1916, les majorations de droits de douane appliquées par décision du Gouvernement devaient être déferées à l'approbation des Chambres trois mois après la promulgation au *Journal Officiel* du décret y afférent, si les Chambres étaient réunies, ou, dans le cas contraire, dès le début de la session. Un très grand nombre de projets de loi ont été déposés en ce sens en ce qui concerne les coefficients. Mais il est à remarquer, comme nous le ferons plus loin, que le très important décret du 29 mars 1921, qui conditionne encore nos rapports avec les États-Unis d'Amérique et le Canada, et sur lequel reposent, en général, toutes les conventions comportant des droits intermédiaires, n'a jamais été soumis à l'approbation des Chambres : il n'existe ni projet de loi, ni rapports. Deux législatures ont passé depuis lors sans qu'elles soient seulement saisies.

(2) La durée de la loi du 6 mai 1916 était limitée, comme celle des lois d'exception déférant au gouvernement des pouvoirs appartenant normalement aux Chambres. Déclarée d'abord valable pour la durée des hostilités, elle fut prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 1922 par la loi du 31 décembre 1920 et jusqu'au 1^{er} Janvier 1923 par la loi du 31 décembre 1921 qui donnait au gouvernement non plus seulement le droit d'augmenter les droits de douane, mais celui de les modifier. Cette nuance a son importance, puisque c'est d'après ce texte nouveau que purent être conclues les deux conventions du 8 juillet 1922 avec l'Espagne et du 12 novembre 1922 avec l'Italie (voir chapitre VII, pages 203 et suiv.).

l'importation et l'exportation des marchandises cessèrent en fait d'être libres.

Le 14 juin 1919, le gouvernement français, en même temps qu'il levait la prohibition sur la plupart des marchandises qui y étaient soumises, promulgua un décret frappant de surtaxes *ad valorem*, fixées à un maximum de 40 %, l'ensemble des marchandises importées. Le 8 juillet 1919, intervenait un nouveau décret portant remplacement des surtaxes *ad valorem* par des coefficients de majoration des droits spécifiques (1). Cette mesure avait pour objet de majorer les droits de douane afin de les mettre en rapport avec la valeur des produits en tenant compte de la dépréciation monétaire et de l'augmentation des prix, de manière à assurer à chaque produit une protection identique à celle dont il jouissait avant la guerre. Le décret instituait une commission des coefficients, composée de fonctionnaires, d'industriels et de commerçants. Cette commission écartait ou acceptait souverainement les demandes de modifications de droits qui lui étaient soumises. C'est par ce moyen qu'à la suite de décrets successifs le tarif

(1) Fixé d'abord au maximum de 3, le taux des coefficients a rapidement dépassé ce chiffre sans qu'intervienne un nouveau décret. La commission des coefficients accorda des majorations de droits allant jusqu'à huit fois les droits d'avant-guerre, estimant qu'elle devait avant tout majorer les droits en fonction de la dépréciation monétaire, et tenir compte, en second lieu, des conditions souvent plus défavorables de l'après-guerre.

Le travail de la commission des coefficients a été maintes fois critiqué. Il faut noter qu'en général les coefficients accordés à l'agriculture ont été sensiblement inférieurs à 3, alors que la moyenne des coefficients industriels était plus élevée. D'où un déséquilibre qui provoqua, à la longue, un certain malaise, et aboutit à une majoration quasi-générale des tarifs concernant l'agriculture, par la loi du 2 mars 1928.

français fut ajusté de juillet 1919 au 31 décembre 1922 (1).

Le décret du 28 mars 1921 réalisa le relèvement du tarif général des douanes à l'importation, à raison d'un écart maximum de 300 % entre ce tarif et le tarif minimum (2).

Cet écart maximum a été le plus souvent adopté, surtout en ce qui concerne les produits industriels. On peut citer quelques exceptions, et notamment les droits sur les céréales et les sucres, pour lesquels est maintenue l'identité des deux tarifs.

La différence de 300 % entre les tarifs est celle qui figure également dans les projets ultérieurs de modifications des droits de douane, établis à la suite d'accords commerciaux ou sur initiative gouvernementale.

Le décret du 28 mars 1921 avait pour objet principal d'augmenter les droits à l'égard des pays de l'Europe Centrale dont les importations étaient alors particulièrement redoutables à cause de la dépréciation des monnaies de ces divers États ; naturellement, on cherchait surtout à atteindre l'Allemagne dont le mark commençait alors à fléchir rapidement. Cet état de choses ayant actuellement disparu et la stabilité monétaire étant la règle, l'écart entre les tarifs est actuellement

(1) Il faut noter la loi du 7 octobre 1919, modifiant à la fois la nomenclature et la tarification douanières applicables aux produits chimiques importés en France. Les droits inscrits dans cette loi et qui correspondaient aux besoins de l'industrie chimique en 1919 furent eux aussi majorés par la suite au moyen de coefficients parfois très élevés (coefficient 8).

(2) Cf. notamment le projet 713, 13^e législature, et le projet 5343, même législature, dit « additif douanier ». Au contraire le projet de révision générale N° 3352 (13^e législature) fixait, en général, l'écart entre les deux tarifs à 200 % seulement.

jugé exagéré par beaucoup, le projet de loi portant revision du tarif déposé en 1926, le réduisait d'un tiers. Le décret de 1921 devait encore permettre, comme l'indique la note au Président de la République qui l'accompagne (1), de négocier plus facilement selon la formule prévue par la loi du 29 juillet 1919. Nous verrons que c'était là une illusion. Notons que ce décret n'a jamais été approuvé par les Chambres, contrairement à la loi du 6 mai 1916.

Ainsi, grâce à cette loi du 6 mai 1916, loi exceptionnelle qui ne devait valoir que pour la durée des hostilités, il s'est produit ce phénomène remarquable que les droits de douane pouvaient être librement augmentés, par décret, et cela au moment même où intervenait la loi du 29 juillet 1919 qui, dans l'esprit de ses auteurs, avait pour objet de limiter les pouvoirs du gouvernement en matière contractuelle. Les concessions qui seraient faites dans ces conditions aux importations étrangères s'avéraient singulièrement précaires.

Section IV

LA LOI DU 29 JUILLET 1919. SON APPLICATION. SA PORTÉE.

La dénonciation des accords commerciaux ainsi que les clauses économiques des traités de paix, en tant qu'elles refusent aux pays ennemis toute garantie contractuelle, sont en somme des mesures négatives.

Le gouvernement, avant d'entreprendre une œuvre

(1) *J. O.* du 3 avril 1921, page 4155.

constructive, crut d'abord devoir obtenir des Chambres le vote d'une disposition spéciale : la loi du 29 juillet 1919, qui devait lui permettre de négocier des conventions commerciales conclues sur une base nouvelle (1).

S'il s'est écoulé plus d'un an entre la décision du Conseil des ministres relative à dénonciation générale des accords commerciaux et la promulgation de cette loi, c'est que, pendant les derniers mois de 1918, on put quelque temps placer un espoir raisonnable dans le maintien de la coopération interalliée, tandis que, d'autre part, l'élaboration du pacte de la Société des Nations (2) laissait entrevoir la possibilité d'une sorte

(1) Le gouvernement était autorisé à créer des tarifs intermédiaires avant la loi du 29 juillet 1919 par l'article 8 de la loi du 29 mars 1910 qui a une portée générale, bien qu'il n'ait été utilisé, conjointement avec l'article unique d'une seconde loi du 29 mars 1910, qu'à l'égard des États-Unis d'Amérique. Cet article subsiste toujours.

Le projet voté par la Chambre (article 5, qui devait devenir l'article 8 de la loi. Sénat : année 1909, annexe n° 314), était beaucoup plus voisin encore du texte soumis aux Chambres en février 1919 (voir page suivante, note 3). Le 2^e alinéa en était ainsi conçu :

« Le gouvernement pourra aussi consentir exceptionnellement à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui accorde-
raient aux produits français des avantages équivalents des taxes
intermédiaires entre celles inscrites au tarif général et celles qui
figurent au tarif minimum tels que ces deux tarifs sont établis au
tableau des droits ».

L'article 5 fut amendé sur l'observation de M. Noël, sénateur, qui redoutait de voir le gouvernement perdre de ce fait sa liberté tarifaire (voir PALLAIN, *op. cit.*, page 259 et Sénat, année 1910, annexe n° 66). Ce prototype peu connu de la loi du 29 juillet 1919 montre combien l'interprétation de cet acte au lendemain de sa promulgation était ambitieuse, car en 1910 le gouvernement, en soutenant un texte presque semblable, n'avait pas de telles prétentions.

(2) Cf. notamment le 13^e des Quatorze Points du Président Wilson : *Suppression autant que possible de toutes les barrières économiques, et*

d'internationalisation de la politique commerciale (1).

Au début de 1919, quand il devint évident que, dans le domaine économique, la France ne devait compter que sur ses propres forces, et avant même toute autre mesure tarifaire puisque le commerce international était encore sous le contrôle de l'État, le gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre (2) le projet de loi qui, quelques mois plus tard, légèrement amendé, devait devenir la loi du 29 juillet.

Voici l'énoncé du texte définitivement adopté :

« Le gouvernement est autorisé à négocier avec les pays étrangers, pour une durée déterminée, la concession de réductions de droits sur le tarif général, calculées en pourcentages sur l'écart existant entre ce tarif de droit commun et le tarif minimum.

« Les réductions accordées dans ces conditions pourront, en échange d'avantages corrélatifs, être mises provisoirement en application par décrets rendus en Conseil des ministres. Dans ces cas, les accords conclus devront être soumis à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante (3) ».

établissement de conditions commerciales égales pour toutes les Nations consentant à la paix et s'associant pour son maintien, dont l'idée essentielle a été reprise dès le début des travaux de la Conférence de la Paix, dans l'article 23 du Pacte.

(1) Cf. C.-J. GIGNOUX, *op. cit.*, pages 22, 23 et 67.

(2) Séance du 13 février 1919 (N° 5694, 11^e législ.).

(3) Le texte du projet primitif est ainsi conçu :

« Le Gouvernement est autorisé à négocier avec les pays étrangers et dans l'intervalle compris entre le tarif général et le tarif minimum, la concession de pourcentages de réduction de droits en partant du tarif

Dans l'esprit de ses premiers commentateurs, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi et des

« de droit commun, et pour une durée déterminée. Dans ces cas, les accords conclus devront etc... ».

Le libellé finalement adopté fut proposé, au nom de la Commission des Douanes du Sénat, par M. Jean Morel, rapporteur (séance du 3 juin, Sénat, année 1919, N° 248). La formule du projet de loi et celle de l'amendement diffèrent sur trois points.

D'abord, la forme légale dans laquelle seront promulgués les accords est précisée. Il s'agira d'un *décret rendu en Conseil des ministres*.

Mais surtout le rapport Jean Morel insiste sur ce point que les réductions consenties devront être calculées sur « l'écart existant entre ce tarif de droit commun et le tarif minimum » et ceci pour que soit bien stipulé qu'en aucun cas un tarif inférieur au tarif minimum ne pourrait être consenti par rapport au tarif de droit commun. Sans porter atteinte à ce principe, l'administration des Douanes, par le décret du 6 octobre 1926 (*J. O.* du 8 octobre) a, sur ce point particulier, apporté à la loi du 29 juillet 1919 une modification de forme, reprise d'ailleurs à l'article 15 du décret du 28 décembre 1926, portant codification de la législation douanière (*J. O.* du 31 décembre). « *Le gouvernement est autorisé à négocier..... la concession de droits calculés en fonction du tarif général* ». Bien que le décret du 6 octobre soit ce qu'on a parfois appelé un « décret-loi », puisqu'il est basé sur la loi du 3 août 1926 donnant au gouvernement des pouvoirs exceptionnels, on peut s'étonner que, sur ce point particulier, un texte d'initiative parlementaire ait été aussi nettement contredit par décret. Aucune simplification réelle n'en est d'ailleurs résultée, les pourcentages prévus dans les conventions antérieures du 6 octobre 1926 devant nécessairement continuer à être appliqués sur les anciennes bases.

Enfin, en troisième lieu, le projet du 13 février 1919 n'obligeait pas le gouvernement à obtenir, en échange de réductions consenties, des *avantages corrélatifs*. En obtenant l'insertion de ces mots empruntés à la loi du 11 janvier 1892, M. Jean Morel cherchait certainement à indiquer que le Sénat entendait remplacer la législation antérieure par la nouvelle loi. Bien que cette intention ne soit pas précisée dans le rapport N° 248, elle ressort du rapport supplémentaire N° 6430 dans lequel M. le duc de la Trémoille fait connaître à la Chambre que, consulté par le Sénat, « le ministre du Commerce et de l'Industrie fit observer que la loi de douane du 11 janvier 1892 donnait déjà une

rapports présentés au nom des Commissions des Douanes de la Chambre et du Sénat, par MM. de la Trémoille et Jean Morel, la loi du 29 juillet 1919 avait un double objet (1) :

1^o Établir dans les faits une *juste réciprocité*. Les concessions faites par la France seraient proportionnées aux conditions de la production dans chaque pays, ainsi qu'aux avantages douaniers consentis aux produits français (2).

2^o Écarter complètement des futurs accords l'application inconditionnelle de la clause de la nation la plus

délégation générale au gouvernement pour accorder à un pays étranger, contre des avantages corrélatifs, l'ensemble des taxes du tarif minimum ». Le maintien, par la Commission des Douanes du Sénat, du texte proposé par elle confirme donc l'opinion ci-dessus.

(1) La loi ayant été votée sans débat, on ne peut se référer à la discussion devant les Chambres, mais seulement aux documents parlementaires, exposé des motifs, rapports de M. de la Trémoille à la Chambre, rapport de M. Jean Morel au Sénat.

(2) Le système proposé par le gouvernement « nous donnera la « possibilité de conclure des accords économiques basés sur une juste « réciprocité par un dosage de concessions équivalentes à celles dont « notre pays serait éventuellement bénéficiaire ». (Rapport Jean Morel, *Doc. Parl.*, Sénat, année 1919, page 343, col. 3).

« Il appartiendrait à nos négociateurs d'en faire l'application (du « régime nouveau) en tenant compte des conditions propres à chaque « pays et en limitant les réductions aux produits que ce pays peut « exporter en raison de sa « situation économique propre ». (Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre, année 1919, page 808, col. 2).

« Notre intérêt bien compris exige que nous établissions nos droits « de douane sur le barème de ceux qui nous sont imposés à nous-mêmes. » (Rapport N^o 5872 par M. le duc de la Trémoille, *Doc. Parl.*, Chambre, année 1919, page 1021).

favorisée, qui ne permettrait pas de réaliser l'équilibre des concessions (1).

Comment cette interprétation a-t-elle pu être donnée ?

Du point de vue des pouvoirs réciproques des Chambres et du gouvernement, la loi du 29 juillet 1919 donne au pouvoir exécutif la faculté d'établir des droits autres que ceux fixés dans les tarifs légaux, à la condition que ces droits restent dans les limites tracées légalement par les tarifs maximum et minimum. Le négociateur se trouve ainsi, en quelque sorte, comme le juge en matière pénale, qui peut librement et équitablement statuer sur la peine dans le cadre tracé par le Code.

Plus précise que la loi de 1893, la nouvelle loi indique clairement la forme dans laquelle se fera la promulgation des conventions (un décret rendu en Conseil des ministres) et le délai dans lequel ces actes devront être

(1) On lit dans l'exposé des motifs : « A la suite d'une étude très attentive des avantages que peut présenter la clause de la nation la plus favorisée et des inconvénients qui lui sont inhérents, il a été reconnu que, pour autant qu'elle a une portée générale, elle doit être écartée des conventions commerciales. » (*J. O., Doc. Parl.,* Chambre, année 1919, page 808, col. 2).

Le gouvernement, d'après ce texte, entend bien que le projet de loi lui donnera la possibilité d'exclure la clause de la nation la plus favorisée, puisque, après avoir exposé, à l'alinéa qui précède le paragraphe ci-dessus cité, « les inconvénients inhérents » à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, il déclare : « Mais à l'avenir, il n'en sera plus ainsi. »

Et M. Jean Morel, après avoir reproduit une argumentation analogue à celle de l'exposé des motifs, écrit dans son rapport :

« Le système proposé par le gouvernement permettra, par une application judicieuse des mesures qu'il comporte, d'écarter de nos conventions commerciales la clause générale de la nation la plus favorisée. » (*Doc. Parl., Sénat,* année 1919, page 343, col. 3).

soumis à l'approbation des Chambres (dans les trois mois si elles sont réunies, et sinon dès leur rentrée).

Combinée avec les principes de la loi de 1892, la loi du 29 juillet aboutissait ainsi, dans l'esprit de ses auteurs, à obliger les négociateurs français :

A refuser la clause de la nation la plus favorisée ou à ne l'accorder — en concédant le tarif minimum — que pour un nombre limité d'articles (1).

A ne jamais modifier le tarif minimum, obligation d'autant plus péremptoire que le gouvernement disposait désormais de toute une échelle de tarifs permettant l'établissement de droits réciproques, en basant toutes les réductions douanières sur l'écart entre les deux tarifs.

A ne jamais consolider les droits qui sont calculés en pourcentages ; la loi confirme, par conséquent, le principe de l'autonomie tarifaire puisque les taxes intermédiaires doivent être modifiées chaque fois que l'un ou l'autre des tarifs se trouve changé.

Rigoureusement conforme à l'esprit de la loi, cette interprétation paraît en droit moins justifiable, puisque la loi du 29 décembre 1891 et surtout celle du 11 janvier 1892 ne sont pas abrogées, et que le gouvernement conserve de ce fait, avant comme après la loi de 1919, le droit de consentir et d'appliquer intégralement le

(1) Le rapporteur de la Chambre n'exclut pas cette éventualité : « Aux pays dont le taux de protection est à peu près égal à celui du tarif minimum, on concèdera ce tarif. Pour les autres, pour ceux qui, tout en nous accordant quelques faveurs, frapperont nos produits de taxes plus élevées que les nôtres proportionnellement à leur valeur, il (le gouvernement) établira une série de droits intermédiaires entre les deux tarifs. » (rapport N° 5872, *J. O., Doc. Parl.*, page 1021).

tarif minimum, c'est-à-dire la clause de la nation la plus favorisée, aux importations d'un pays donné, à la condition que ce pays consente aux marchandises françaises des avantages corrélatifs.

Les pouvoirs constitutionnels du gouvernement demeurent également intacts, malgré les tendances restrictives de la nouvelle loi.

Dès 1924, l'insuffisance des textes apparaît à tous. On convient que les interprétations antérieurement données à la loi du 29 juillet sont nées des circonstances : « La possibilité de négocier entre les deux tarifs « n'est pas le seul apaisement qu'on leur ait donné (aux « partisans de la réciprocité). On y a joint, non par la « loi, — et j'y insiste, — mais par une sorte de juris- « prudence, la condamnation de la clause de la nation « la plus favorisée : à quoi bon, en effet, établir des « tarifs intermédiaires et individuels, si, par le jeu de « cette clause, on les ruine d'avance ? (1) ».

M. Serruys, commentant cette déclaration ajoutait (2) :

« A un moment donné, la jurisprudence s'établit sur « la loi de 1919 et elle s'établit dans la nécessité des cir- « constances. C'est elle qui nous a permis pendant quatre « ans de faire face, sans tomber dans une protection excès- « sive à des circonstances qui eussent été délétères « pour la France qui se reconstituait (3) ».

(1) « Les instruments de l'expansion économique », conférence de M. C.-J. Gignoux et réponse de M. Serruys à la Société des Anciens Élèves et Élèves de l'École libre des Sciences Politiques, réunies par la librairie Alcan sous le titre : *Notre diplomatie économique*, Paris, 1925, page 67).

(2) *Ibid.*, page 87.

(3) En fait, comme l'a indiqué également M. Serruys (*Ibid.* pages 86 et 87), c'est en avril 1921, au moment où la première conven-

La prétention affirmée par la France d'exclure la clause de la nation la plus favorisée souleva en Europe certaines protestations, notamment à la conférence de Gênes en 1922. Les délégués français firent valoir que la possibilité d'établir des tarifs différentiels permettait de maintenir le tarif minimum à des taux assez bas, tandis que l'obligation d'accorder à tous ce tarif en aurait nécessité le relèvement. Ils citaient l'exemple des pays européens qui, pratiquant la clause de la nation la plus favorisée, préféraient renoncer à abaisser leur tarification plutôt que d'être contraints, par le jeu de cette clause, à appliquer à tous les tarifs conventionnels. C'est ce qu'on appelait, par une métaphore facile à comprendre, « l'égalité devant la porte fermée ».

D'un autre côté, les déclarations de M. Serruys en 1924 laissent entendre qu'on espéra quelque temps pouvoir éviter de relever le tarif minimum à l'occasion des accords avec l'Allemagne en appliquant à ce pays des tarifs intermédiaires, ce qui aurait laissé à l'industrie française la faculté de s'habituer à la concurrence allemande à l'abri de droits assez élevés, et ce qui aurait aussi permis de ne pas majorer les taxes perçues à l'importation des marchandises d'autres pays (et spécialement de la Grande-Bretagne, de la Belgique, de la Suisse et de l'Italie) (1).

tion franco-tchèque fut soumise aux Commissions parlementaires, que cette doctrine fut affirmée avec force, le Sénat se refusant à approuver un accord dans lequel se trouvait contenue une disposition accordant à la Tchécoslovaquie l'extension immédiate et inconditionnelle des pourcentages plus favorables qui pourraient être consentis à d'autres États (art. 3, § 3 de la convention du 4 novembre 1920, voir *J. O.*, du 2 mai 1921, voir également ci-dessous page 133).

(1) Cf. D. SERRUYS, *op. cit.*, page 90.

Des documents plus récents (1) donnent à la loi du 29 juillet 1919, et même à l'ensemble des lois douanières françaises, une portée toute différente. Le gouvernement aurait la faculté d'accorder la clause de la nation la plus favorisée non pas *de jure*, mais *de facto*. C'est ainsi que l'on peut lire dans l'exposé des motifs du projet de loi portant révision du tarif général des douanes :

« Si le système même du doublé tarif est difficilement compatible avec l'octroi *de jure* de la clause de la nation la plus favorisée, du moins la France peut-elle accorder ce traitement *de facto* et l'étendre de telle sorte qu'aucun État contractant avec elle n'ait motif de se plaindre d'une injuste discrimination (2) ».

Malgré l'autorité d'un document contresigné par quatre ministres, on ne peut trouver ici aucun fondement ni juridique, ni pratique à cette doctrine. En droit, le

(1) On ne peut invoquer l'autorité de M. Jean Morel. Si l'honorable sénateur souhaite de voir « écarter des conventions commerciales la clause *générale* du traitement de la nation la plus favorisée, dont nous avons signalé les méfaits », il s'attaque à coup sûr à son application *en droit* comme à son application *en fait*. Le sénateur de la Loire rejette cette disposition en pensant qu'on pourra ainsi éviter dans l'avenir les discriminations arbitraires ; il rappelle la taxation préférentielle des vaches importées de Suisse en Allemagne, celle des chevaux de races ardennaise et brabançonne (que nous devions reprendre pour notre part dans les accords franco-belges). Mais l'honorable rapporteur déclare dès l'abord qu'« appliqué avec une parfaite loyauté, ce système (de la clause de la nation la plus favorisée) présenterait plus d'avantages que d'inconvénients. » C'est donc la pratique et non le principe que condamne M. Jean Morel. On pouvait admettre selon lui la clause générale, mais seulement sous réserve que les conditions de la production soient analogues dans les divers pays ; c'est la tendance à l'heure actuelle.

(2) Cf. Projet de loi N° 3352, 13^e législ., annexe au procès-verbal de la séance du 11 août 1926.

tarif minimum peut toujours, on l'a vu, être accordé intégralement contre des avantages corrélatifs. En pratique, si même on admet que la clause de la nation la plus favorisée doive être bannie, on ne voit pas quel avantage il y a à le faire s'il n'en résulte pas de discriminations qui accroissent la protection accordée à la production française. Par contre, à refuser cette clause seulement *de jure*, il n'y a que des inconvénients, les négociateurs étrangers attachant nécessairement du prix à cette concession, car, s'ils ne peuvent l'obtenir, ils sont normalement enclins à considérer une restriction dont les effets sont partiquement nuls, comme une preuve de mauvaise volonté politique à l'égard de leur pays en particulier, puisque le tarif minimum intégral continue à être appliqué à d'autres États, conformément à la législation même qui leur est opposée.

La portée de l'article unique de la loi du 29 juillet 1919 est aujourd'hui restreinte en général à son interprétation littérale, qui est d'autoriser le gouvernement à mettre en vigueur par décret des conventions commerciales comportant des droits intermédiaires entre les tarifs extrêmes légalement fixés, mais non pas de l'y obliger en toutes circonstances, ce qui aurait entraîné l'abrogation du paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892 et celle de l'article 2 de la loi du 29 décembre 1891. L'article 15 du décret portant codification des lois douanières limite bien ainsi la compréhension des dispositions de la loi du 29 juillet 1919. On doit conclure que c'est l'interprétation officielle de l'administration des Douanes qui, chargée d'appliquer les lois, en définit l'extension.

A noter que le décret portant codification des lois

douanières ne doit comporter aucune innovation. Il se borne donc à reprendre les textes anciens, et c'est leur disposition et leur conjonction qui permettent de définir exactement le sens de la loi du 29 juillet 1919.

Parue un mois après la signature du traité de paix avec l'Allemagne, la loi du 29 juillet a certainement été adoptée pour permettre de réaliser, au point de vue économique, la discrimination entre les alliés et les neutres pour qu'il soit possible plus tard, à l'expiration des clauses économiques des traités de paix, d'écarter dans une mesure convenable les produits des pays ennemis.

En fait, le quadruplement du tarif général résultant du décret du 28 mars 1921, en augmentant d'une façon considérable l'écart entre les deux tarifs, a rendu impossible une application rationnelle du système.

On peut penser même que ce décret a eu pour conséquence directe la faillite de la législation de 1919, dont il paraît à première vue faciliter l'application. En effet, les discriminations deviennent si importantes après la création du nouveau tarif général que les États contractants ne les peuvent tolérer. Il faut obtenir des réductions équivalant à près de 83 % de l'écart entre les deux tarifs, pour bénéficier seulement de l'ancien tarif général. Pour pouvoir exporter avec quelque chance de succès, les pays étrangers devaient se voir accorder des abattements de 90 % sur l'écart entre les deux tarifs, et de fait, ils ne recevaient de concession effective qu'en obtenant de tels pourcentages dont l'importance chiffrée impressionnait défavorablement l'industrie française.

Les négociateurs étrangers insistèrent d'autant plus pour obtenir le tarif minimum. Faute de pouvoir imposer

des surcharges modérées et réellement proportionnées aux différences du coût de la production entre les divers pays d'Europe, on en vint rapidement à accorder à chaque pays, sous une forme ou sous une autre, et avec des délais plus ou moins longs, la clause de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire le tarif minimum, pour tous le cas intéressant l'exportation de ce pays. Rapidement même la concession du tarif légal le plus bas ne fut plus jugée suffisante; il fallut, malgré les obstacles résultant de la législation antérieure à 1919, consentir des consolidations de droits et des réductions de tarif.

ANNEXE

LISTE DES CONVENTIONS DÉNONCÉES EN 1918

Les traités dénoncés en 1919 sont ceux qui réglaient les rapports commerciaux de la France avec les pays ci-dessous indiqués dans les conditions définies dans la présente annexe.

1^o *Accords commerciaux contenant la clause de la nation la plus favorisée en matière douanière et encore en vigueur sans modification le 17 août 1927, conclus par la France avec :* 1. la République Argentine (19 août 1892) ; 2. le Chili (15 décembre 1846 et 30 juin 1852) ; 3. la Colombie (30 mai 1892) ; 4. le Danemark (23 août 1742, 9 février 1842 et 9 février 1910) ; 5. la République de Saint Domingue (9 septembre 1882) ; 6. l'Égypte (26 novembre 1902) ; 7. l'Équateur (30 mai 1898) ; 8. la Grande-Bretagne (26 janvier 1826, 30 avril 1862, art. 2 de l'arrangement du 18 septembre 1897 pour régler les rapports de la Grande-Bretagne avec la Tunisie) ; 9. le Japon (19 août 1914) ; 10. le Mexique (27 novembre 1886) ; 11. la Norvège (30 décembre 1905) ; 12. le Panama (30 mai 1892) ; 13. le Paraguay (31 juillet 1892) ; 14. les Pays-Bas (27 et 28 janvier 1892) ; 15. le Pérou (9 mars 1861) ; 16. la Roumanie

(6 mars 1907) ; 17. la Suède (30 décembre 1888 et 13 janvier 1892) ; 18. la Suisse (22 février 1882, 6 octobre 1906 — cette convention a été modifiée les 21 janvier et 11 mars 1928) ; 19. l'Uruguay (4 juillet 1892 et 24 juin 1893) ; 20. le Vénézuéla (19 février 1902) ; 21. la Yougoslavie (5 janvier 1907 — convention entre la France et la Serbie).

2° *Accords commerciaux ne contenant pas la clause de la nation la plus favorisée en matière douanière, maintenus sans modification jusqu'au 17 août 1927, conclus par la France avec :*

22. La Barbade (9 janvier 1907 — cet accord fut signé avec la Grande-Bretagne) ; 23. le Brésil (26-30 juin 1900) ; 24. le Congo Belge (31 octobre 1901) ; 25. les Iles Seychelles (traité avec la Grande-Bretagne du 16 avril 1902) ; 26. les Indes anglaises et Ceylan (traités signés le 19 février 1903 applicables également au Népal et au Bou-tan) ; 27. La Jamaïque (convention avec la Grande-Bretagne du 8 août 1902) ; 28. les Indes néerlandaises (13 août 1902) ; 29. le Nicaragua (27 janvier 1902) ; 30. le Protectorats britanniques de l'est et du centre africain (23 février 1903) ; 31. le Salvador (9 janvier 1901) ; 32. Zanzibar (27 juin 1902).

3° *Accords dénoncés contenant la clause de la nation la plus favorisée.*

a) *Venus à expiration et remplacés avant le 17 août 1927, conclus par la France avec :* l'Espagne (30 décembre 1893 et 7 janvier 1906) ; la Grèce (la dénonciation porte sur le décret du 30 janvier 1892 et non sur l'échange de lettres des 16-28 juillet 1892). La clause de la nation la plus favorisée a été supprimée dans les conventions nouvelles.

b) *Prorogés avec modification, conclus par la France avec :* la Belgique (15-30 janvier 1892) ; l'Italie (21 novembre 1898) ; le Portugal (17 février 1911).

4° *Accords ne contenant pas la clause de la nation la plus favorisée et remplacés avant le 17 août 1927.*

Accords de la France avec : le Canada (19 septembre 1907 et 23 janvier 1909) ; Haïti (31 janvier 1907).

L'accord du 7 juin 1901 avec le Costa-Rica (a cessé ses effets le 10 mars 1923).

En ce qui concerne les États-Unis, aucune dénonciation du traité du 24 juin 1822 n'est intervenue, le renouvellement en ayant été effectué le 17 juillet 1919. Le régime douanier réciproque de chacun des deux pays est défini par la loi et non par des conventions.

Les traités avec les pays ennemis étaient en 1918 considérés comme dénoncés du fait de l'état de guerre ; de nouveaux accords ont été conclus avec ces pays depuis 1923 (Autriche, Turquie, Bulgarie, Hongrie, Allemagne).

5° *N'ont pas été dénoncés :*

Les accords avec : l'Éthiopie (19 janvier 1908) ; la Perse (12 juillet 1915) ; et les accords généraux du 17 novembre 1844 avec Mascate, du 17 avril 1852 ; avec le Libéria, du 15 août 1856 ; avec le Siam (ce dernier a été remplacé en 1925).

Le bénéfice des facilités douanières prévues par la loi du 22 février 1902 a été maintenu aux produits de Hong-Kong, de la République de Libéria, de Mascate, du Siam.

6° *La France, à l'heure actuelle, n'a pas de convention avec :*

En Europe : l'U. R. S. S. ; l'Albanie. Les conventions franco-britanniques sont provisoirement applicables en ce qui concerne l'État Libre d'Irlande.

Hors d'Europe : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États de l'Afrique du Sud, Cuba, le Costa-Rica (la convention avec ce pays avait été dénoncé en 1919).

7° Enfin, la France a conclu des accords avec divers États nés de la guerre (Finlande, Esthonie, Lettonie, Lithuanie, Pologne, Tchécoslovaquie).

CHAPITRE IV

LES MÉTHODES DE NÉGOCIATIONS

Les organes administratifs chargés des négociations.

La consultation des groupements économiques.

Les doctrines économiques et la législation douanière servant de bases aux accords commerciaux, il est naturel que l'évolution des principes, aidée par l'imprécision des textes légaux, ait permis la transformation progressive des clauses douanières contenues dans les traités de commerce. En dehors de ces influences, les conventions commerciales d'après-guerre doivent en grande partie leur physionomie particulière au changement partiel des méthodes et des procédés de négociations.

A la suite de la réforme des services du ministère du commerce intervenue en fonction de la loi du 24 octobre 1919, la direction des pourparlers échappe pour une large part aux diplomates de carrière pour être confiée à des fonctionnaires spécialisés appartenant au ministère du commerce. Ces agents paraissent, en effet, mieux placés pour recueillir les avis des organismes chargés de représenter officiellement ou officieusement les intérêts

particuliers qu'il s'agit de concilier, de défendre et de faire triompher au cours des négociations. Par voie de conséquence, les groupements économiques, auxiliaires directs des négociateurs, font prévaloir plus aisément leur manière de voir. C'est ce qui explique en partie l'extrême technicité des conventions et de leurs tableaux annexes, et qui donne bien souvent la clé de ce paradoxe qui consiste à utiliser les accords commerciaux pour accroître la protection douanière réservée au marché français.

A vrai dire, le ministère du commerce, chargé de préparer le tarif douanier, prit toujours une part importante à la conclusion des conventions commerciales. C'est ainsi que M. Chapsal, Directeur du Commerce, a été appelé au titre de plénipotentiaire à signer l'accord franco-suisse du 6 octobre 1906 en même temps que notre ambassadeur à Berne, M. Révoil. Des enquêtes auprès des Chambres de commerce préparèrent les lois douanières du 11 janvier 1892 et du 29 mars 1910 (1), dont le tarif minimum devait tenir lieu de tarif conventionnel.

D'un autre côté, le commerce et les groupements corporatifs ne se sont jamais désintéressés des négociations commerciales, comme le prouvent les attaques

(1) La nomenclature des fils et des tissus de coton dans la loi de 1910 est manifestement inspirée par des techniciens. Les parlementaires de la région textile, MM. Touron et Plichon, transmirent et défendirent ces propositions au sein de la commission d'enquête établie le 1^{er} mars 1907 en vue de préparer la révision.

A côté des Chambres de commerce, les conseils généraux furent également appelés à donner leur avis (cf. notamment le discours de M. Cruppi, ministre du commerce, *J. O.* du 6 juillet 1909).

de M. Sayous, Secrétaire de la Fédération des Industriels et Commerçants, contre la convention franco-canadienne de 1907 (1).

Mais la guerre a mis en valeur l'importance capitale de l'organisation industrielle, soit pendant les hostilités pour ce qui est de la défense nationale, soit en temps de paix pour le développement de la prospérité générale du pays. Aussi est-ce résolument que les pouvoirs publics s'orientent vers une collaboration plus étroite avec les représentants des intérêts particuliers groupés en syndicats et associations professionnels, et qu'ils en encouragent la création ou le développement (2). En réorga-

(1) Cf. NOGARO et MOYE, *op. cit.*, page 102 où sont exposées les objections de M. Sayous. M. Nogaro cite encore l'intervention, lors des arrangements de 1910 avec les États-Unis d'Amérique, de la Chambre de commerce américaine de Paris, groupement d'industriels, de commerçants et d'importateurs nord-américains qui n'a que le nom de commun avec les Chambres de commerce françaises réglementées par la loi du 9 avril 1898 (*Ibid.*, p. 126).

(2) C'est surtout après la guerre que se développe particulièrement un mouvement de coopération industrielle pour la défense des intérêts généraux des diverses branches de la production. Les groupements les mieux organisés parmi ceux qui se sont surtout développés après la guerre représentent les industries textiles. Ce sont : *Le Comité Central de la Laine. Le Syndicat Général Cotonnier. La Fédération de la Soie.*

Ces groupements réunissent tous les fabricants et même les commissionnaires et éventuellement les producteurs de matières premières ou produits mi-ouvrés intéressés. Le champ d'action de ces syndicats est très varié et leur collaboration avec les pouvoirs publics s'étend à tous les domaines. C'est ainsi que le Comité Central de la Laine encourage de ses deniers l'élevage du mouton, le Syndicat Général Cotonnier, les essais de plantation en Tunisie ou dans la vallée du Niger. La Fédération de la Soie patronne la culture du mûrier et l'élevage du ver à soie en Provence, etc.

Le type même de l'organisation industrielle reste le *Comité des Forges*, organisé bien avant la guerre, à côté duquel (et parfois en opposition

nisant en 1919 le département du commerce qu'il dirigeait, M. Clémentel eut donc avant tout l'idée d'en faire un instrument de liaison avec les groupements économiques, de manière à connaître mieux les nécessités du moment, du double point de vue de la sauvegarde de la production et de l'expansion commerciale. Il semble que la question des conventions commerciales n'ait pas été considérée d'abord comme aussi importante que celle du regroupement des forces productives à l'intérieur du pays.

D'après le projet de loi primitif déposé à la Chambre le 10 avril 1919, le ministère devait comprendre à cet effet une Direction de l'industrie et des groupements professionnels, une Direction de la législation douanière et commerciale et des accords commerciaux et une Direction de l'information économique (1). Puis, la loi du 24 octobre 1919 fixe uniquement les cadres budgé-

avec lui) s'est développée la puissante *Fédération de la Mécanique*. Enfin, il faut citer comme un modèle d'organisation la *Confédération Générale des Vignerons* connue sous l'appellation de « C. G. V. », dont le siège est à Narbonne.

(1) Le projet primitif N° 5978 prévoyait ces trois Directions, mais dans un rapport N° 6431, déposé à la Chambre le 30 juin 1919, M. Louis Puech, député, envisage seulement la création d'une Direction de l'industrie et des groupements professionnels, la Direction de l'information économique étant transformée en une sous-direction rattachée au service de la législation douanière et des accords commerciaux (*J. O. Doc. Parl.*, p. 1175 et suiv., p. 2024 et suiv.).

Dans son rapport supplémentaire N° 7055 du 7 octobre 1919, le rapporteur de la Commission du commerce déclare se rallier au projet de réorganisation du ministère, conformément aux conclusions de M. Louis Dubois, rapporteur de la Commission du budget (N° 6966), « sans se prononcer sur la répartition détaillée des services qu'il appartiendra au ministère du commerce de fixer de façon définitive » (*J. O., Doc. Parl.*, page 2892 et 2893 et 3024).

taires du ministère sans préciser la répartition des services. C'est seulement le décret du 13 mars 1920 qui confère une existence officielle à la Direction des Accords commerciaux et de l'Information économique (1). Cette modification du plan primitif de réorganisation met en évidence l'importance de plus en plus grande que l'on attachait à la conclusion des accords commerciaux. Le vote récent de la loi du 29 juillet 1919 avait notamment fait apparaître la nécessité de confier à une personnalité de premier plan la préparation des accords ; car, comme le disait, dans son rapport relatif à cette loi, le duc de la Trémoille : « Le système nouveau ne vaudra que par la manière dont il sera appliqué. Utilisé par un gouvernement

(1) La Direction des Accords commerciaux et de l'information économique cumule donc les fonctions dévolues dans le projet de loi primitif (N° 5987) au service des accords commerciaux et à la Direction de l'information économique. Elle devra donc, « pour mener à bien sa tâche, se répartir les affaires suivant une division géographique... ce service aura besoin d'une documentation extrêmement précise et complète, qui lui sera fournie principalement par la Direction de l'information économique. Il se tiendra en liaison avec la Direction de l'industrie et des groupements professionnels et avec celle de l'expansion économique...

« La Direction de l'information économique aura la double mission de réunir les documents sur la production et l'utilisation des matières premières dans le monde et le contrôle de leur répartition, et d'autre part de contrôler l'application des lois et règlements relatifs au commerce pendant la guerre... » (*J. O., Doc. parl.*, pages 1159 et 1161).

La nouvelle Direction, en combinant ces données, a adopté une nouvelle division des bureaux, répartis de la façon suivante d'après le décret du 13 mars 1920 :

- 1^{er} Bureau : Traités de commerce ;
- 2^e Bureau : Organisations interalliées ;
- 3^e Bureau : Statistique des échanges ;
- 4^e Bureau : Documentation et enquêtes, bibliothèque du ministère.

habile et ferme, il nous procurera de considérables profits ; confié à des hommes hésitants et timides, il ne donnera aucun résultat » (1).

La conséquence de la création de la Direction des Accords commerciaux a été de donner au ministre du commerce ès qualités, et, en fait, au directeur des Accords Commerciaux la haute main sur les négociations. C'est sous sa direction que se réunissent les délégués français chargés des pourparlers, c'est lui qui dirige les débats avec les plénipotentiaires étrangers lorsque les négociations ont lieu à Paris. Ses avis sont toujours requis lorsqu'il s'agit de négociations dans les postes diplomatiques.

Voici pratiquement comment les services administratifs se répartissent le travail sous la haute direction du ministre du commerce.

« L'administration du Commerce se trouve, bien
 « entendu, soutenue et secondée par des collaborations
 « aussi précieuses que compétentes ; outre les techniciens
 « qui centralisent la documentation et l'élaboration à la
 « Direction des Accords commerciaux et de l'Informa-
 « tion économique, elle trouve dans le ministère même
 « le concours des trois autres Directions (Expansion
 « commerciale, Affaires commerciales et industrielles,
 « Propriété industrielle). Elle peut également recourir à
 « l'Office national du commerce extérieur... Bien
 « entendu, les départements ministériels intéressés à

(1) Le choix du Gouvernement se porta sur M. Serruys, ancien chef de cabinet du ministre du Blocus et secrétaire de la Conférence de la Paix pour les questions économiques, qui a depuis lors pendant huit ans fait preuve, à la tête de la Direction nouvelle, d'une habileté à laquelle chacun rend hommage.

« l'expansion économique française jouent au cours de
« cette consultation un rôle de premier plan, qu'il s'agisse
« des Affaires Étrangères au double point de vue de
« l'opportunité politique et des questions administra-
« tives et techniques relevant de la Direction qui porte
« ce nom au Quai d'Orsay, ou du ministère des Colonies,
« de celui des Travaux Publics et du sous-secrétariat
« de la Marine Marchande, de celui des Finances, sous
« le double aspect de la Direction générale des Douanes
« et de celle du Mouvement général des fonds, enfin de
« celui de l'Agriculture et accessoirement de celui des
« Régions Libérées.

« Les délégués de chacune de ces administrations
« apportent leurs conseils techniques à la commission
« des accords commerciaux qui siège au ministère du
« commerce pour centraliser leurs suggestions et leur
« donner une forme concrète dans la rédaction destinée
« à servir de base à la négociation (1). »

(1) Extrait du rapport présenté au Sénat par M. Clémentel sur le projet de loi portant fixation du budget général de 1923 (budget du ministère du Commerce et de l'Industrie, annexe N° 318 Sénat, année 1923).

La commission des accords commerciaux n'a pas d'existence légale en ce sens qu'elle n'a pas été instituée officiellement au moment de la réorganisation du ministère du Commerce (loi du 29 octobre 1919, décret du 20 mars 1920) mais son existence de fait, en tant qu'elle réunit régulièrement au cours des négociations commerciales les représentants des diverses administrations intéressées, apparaît comme indispensable pour assurer l'unité de vues entre les départements ministériels compétents. Le décret du 17 juillet 1928 instituant un « Comité consultatif des accords commerciaux » a voulu donner plus d'importance encore aux éléments étrangers à l'administration. Il y a quelque chose d'anormal à voir officiellement créer un pareil conseil, alors que constitutionnellement les Chambres elles-mêmes n'ont pas le droit d'être tenues au courant des négociations.

La prédominance du rôle des ministères techniques dans les négociations commerciales a entraîné par voie de conséquence, on l'a dit, l'accroissement de l'influence des associations, groupements et syndicats industriels et commerciaux ; mais, chose curieuse, cette collaboration s'est effectuée aux dépens des organismes aux avis desquels dans des circonstances analogues on recourait avant la guerre : Chambres de commerce et conseils généraux (1).

La loi du 9 avril 1898, relative aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des Arts et Manufactures, prévoit dans son article 13 que les Chambres de commerce peuvent émettre des avis « sur les changements projetés dans la législation douanière, commerciale et économique et sur les tarifs de douane » ce qui implique pour le gouvernement l'obligation de tenir ces compagnies informées.

Pourquoi, dans les faits, le gouvernement a-t-il plutôt recours aux groupements professionnels, aux syndicats industriels, commerciaux ou agricoles, constitués conformément à la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats ou à celle de 1901 sur les associations, alors qu'à l'égard de ces personnes morales privées, il n'a pu prendre des engagements légaux analogues à ceux de la loi du 9 avril 1898 (2) ?

(1) Pour ce qui est des conseils généraux, il s'agit d'assemblées ayant un caractère politique, et si leurs avis sont reçus et écoutés, il est rare maintenant que l'administration du Commerce les consulte directement. Leurs doléances et vœux sont d'ailleurs, en principe, hiérarchiquement transmis à ce département par le ministère de l'Intérieur dont ils relèvent.

(2) Le gouvernement s'est d'ailleurs, à maintes reprises, engagé à recueillir les avis de ces associations ou syndicats, au point que les

Les Chambres de commerce sont surtout chargées de la représentation d'intérêts locaux, nécessairement bornés aux limites de la circonscription consulaire (1). De plus, ces compagnies, par leur composition même, puisqu'elles représentent l'ensemble des intérêts existant dans une fraction du territoire, sont exposées à voir leur action entravée par suite de conflits entre intérêts contradictoires (2) ; elles ne fonctionnent pas dans un cadre assez large pour pouvoir les dominer. La loi prévoit l'existence d'au moins une Chambre de commerce par département : il peut donc arriver qu'une seule usine d'importance nationale médiocre soit établie dans une circonscription déterminée et fasse prendre une délibération localement justifiée, mais qui pratiquement devra

intéressés considèrent comme un droit d'être tenus au courant « des changements projetés dans la législation douanière, commerciale et économique et sur les tarifs de douane » et inscrivent même dans leurs statuts que leur mission est de conseiller le gouvernement en ces matières.

Le Comité Central de la Laine, par exemple a été constitué le 28 avril 1922, et son but fut alors défini dans ses statuts par la formule suivante : « Comité de liaison et de centralisation ayant pour mission « de mettre en rapport les divers groupements corporatifs et syndicats « régionaux, de coordonner les efforts de chacun en recherchant des « ententes sur les questions d'ordre général, de faire toutes les démarches et de réaliser tous services intéressant l'industrie et le commerce de la laine, afin de constituer une force agissante auprès des « Pouvoirs Publics ». (Compte rendu de la séance inaugurale.)

(1) Les Chambres de commerce sont aujourd'hui au nombre de 162.

(2) On peut citer ici, à titre d'exemple, le cas où s'est trouvée la Chambre de commerce de Bordeaux qui, lors de la rupture avec le Portugal, ne pouvait qu'hésiter entre l'intérêt des exportateurs de morue ou de bois ainsi que des armateurs du port, et l'intérêt des vignerons, solidaires des viticulteurs du Sud-Est et partisans de la rupture.

être écartée par l'administration centrale. C'est en partie pour parer à ces inconvénients que M. Clémentel, en 1920, avait créé les régions économiques. Du point de vue des enquêtes gouvernementales, cette initiative ne paraît pas avoir donné de résultats.

Les groupements professionnels sont centralisés (1) ; leur documentation a un caractère général ; les hommes chargés de les diriger résident à Paris et, en dehors des présidents et du bureau, choisis au sein de la corporation (2), ce sont parfois de véritables fonctionnaires au service de l'association. S'il existe enfin des intérêts divergents, la direction du syndicat est parfois assez documentée et assez puissante pour faire, de sa propre autorité et au nom de l'intérêt général de la corporation, un certain choix entre les demandes faites et les suggestions présentées (3). Ces groupements ont été ainsi mêlés

(1) Les grands groupements patronaux ont le plus souvent leur siège à Paris, ils y possèdent un secrétaire permanent qu'il est aisé de convoquer, même par téléphone, alors que la consultation des Chambres de commerce exige une correspondance avec plusieurs Compagnies pour une même question : d'où une très grande difficulté à réunir les renseignements nécessaires.

(2) « Ceux qui acceptent la mission de faire partie du Conseil d'administration ou du Comité de direction d'une association n'y rencontrent que des charges sans compensation, s'astreignent à un travail supplémentaire qui vient s'ajouter à ceux de leurs propres affaires. Les ambitieux ou les indolents sont rapidement éliminés ou disparaissent d'eux-mêmes. Aussi les dirigeants de ces associations n'ont-ils aucun souci de leur réélection, appelés à ce poste par la confiance de leurs pairs ils y jouissent d'une indépendance inconnue aux parlementaires. Il se forme là une véritable élite qui s'impose au gouvernement et au Parlement. »

(Extrait du rapport présenté par M. Eugène Mathon au congrès des conseillers du commerce extérieur, Marseille 26-29 octobre 1922).

(3) M. Jean Morel, commentant le projet de loi tendant à modifier

de très près à la politique économique de la France, soit par suite d'enquêtes officielles, soit par voie de collaboration directe avec les administrations, soit enfin en réglant seuls, pour leur compte propre, les questions pendantes entre les industries similaires de deux ou plusieurs pays.

Le plus souvent, lorsqu'une négociation avec un pays donné doit s'ouvrir d'après l'avis du ministre des Affaires Étrangères, le Quai d'Orsay saisit la Direction des Accords commerciaux qui, pour compléter les documents qu'elle possède dans ses archives, adresse une circulaire à tous les groupements qui lui paraissent intéressés par la convention projetée et leur demande de faire connaître, d'une part les avantages douaniers qui leur paraissent nécessaires, d'autre part la limite des concessions qui

la tarification des produits chimiques, écrivait ces lignes qui caractérisent à la fois l'évolution de la politique gouvernementale et les services que l'on attend des syndicats de producteurs : « Alors que, notamment pour la préparation des lois douanières antérieures, l'administration et le Parlement avaient constitué eux-mêmes le dossier des propositions servant de base à l'étude des lois, on a vu par contre, dès le commencement de 1915, le Syndicat général des produits chimiques rédiger lui-même, pour cet objet, le cahier des revendications de ses ressortissants. (Remarquer toute la valeur de ce terme qui, dans la langue diplomatique, tend à remplacer le mot *sujet*.) Un premier et très important travail d'appréciation de la protection désirable pour les divers produits de l'industrie chimique a donc été fait par les industriels de chacune des branches spécialement intéressées. » Les conclusions de leurs rapports ont été soumises au Syndicat général des produits chimiques et approuvées par lui. Le cas échéant, elles ont donné lieu à discussion, et l'on s'est efforcé de concilier les intérêts qui paraissaient d'abord discordants. »

(Jean Morel, rapport n° 536, Sénat 1919, Annexe au procès-verbal de la séance du 30 septembre.)

pourraient être faites sur notre propre tarif (1). Plus tard, lorsque les négociations se sont engagées, les groupements sont tenus au courant, dans la mesure du possible, des demandes de la partie adverse. Bien entendu, les avis reçus n'ont qu'un caractère documentaire et consultatif, comme le seraient les délibérations des Chambres de commerce.

Mais, dans certains cas, la collaboration se fait plus étroite. On a vu ainsi le gouvernement prendre l'initiative de réunir, le plus souvent en présence de fonctionnaires désignés par lui, les représentants des industries intéressées des deux pays, afin qu'ils établissent d'un commun accord et sous le contrôle des délégations officielles, les bases du futur arrangement commercial.

Cette méthode a donné d'excellents résultats lors de la discussion du régime douanier franco-italien des soies et soieries, et la tarification actuelle, qui résulte de l'accord du 28 juillet 1923 (complété par l'échange de lettres du 29 décembre 1923) et des avenants des 29 mai 1926 et 27 janvier 1927, a été entièrement établie après entente et sur les données communes des industriels français et italiens (2).

(1) Cf. ici, d'une manière générale, le rapport précité de M. Clémentel (N° 318, Sénat, année 1923). Il s'agit de déterminer s'il faut accorder des droits intermédiaires ou le tarif minimum ; plus tard, on s'occupera de rectifier ce tarif *in me*, d'accord avec les producteurs.

(2) L'accord de 1923 notamment a donné lieu à des réunions entre industriels, à Côme (20 mai 1921) ; à Turin (le 19 février 1923) ; pour les moulinés : à Rome (les 14 et 15 mai 1922) en présence de M. Elbel, alors sous-directeur au ministère du commerce ; à Paris (le 20 juillet 1923) où il fut rendu compte des décisions de Rome ; à Milan (le 9 août 1923) pour

De même, en ce qui concerne l'horlogerie, des conversations eurent lieu à plusieurs reprises entre les fabricants français et suisses pour aboutir après accord au tarif inséré dans l'avenant commercial du 11 mars 1928 (1). Il s'agissait là d'industries fortement centralisées et

les tissus mélangés de coton; à Annecy (le 19 octobre 1923) pour la bonneterie.

Voici, au sujet de ces pourparlers, un jugement autorisé : « La discussion d'un nouveau régime douanier franco-italien pour les soies avait fait l'objet d'échanges de vues qui remontent à 1917. Mais c'est en 1921 que des conversations commencèrent sérieusement. Elles eurent lieu tout d'abord exclusivement entre industriels, sur l'initiative officielle des gouvernements.

« Cette méthode de travail dans l'étude des tarifs douaniers est évidemment nouvelle et renverse les notions surannées, admises jusqu'à une époque récente, en matière de tractations internationales. Il est aisé de remarquer cependant que, réserver à la diplomatie le soin de procéder seule à de telles tractations aboutit inévitablement à des complications grosses d'inconvénients et on ne peut demander aux diplomates d'être aussi versés dans les questions industrielles et commerciales que les professionnels eux-mêmes... D'ailleurs, il semble bien que tout le monde soit d'accord aujourd'hui sur cette idée nouvelle que, pour régler les plus graves questions internationales, il faut les faire étudier et discuter par des experts ».

(Extrait du rapport n° 7279, sur le projet de loi portant approbation de l'accord franco-italien du 28 juillet 1923 par M. Hubert Giraud, député; *J. O. Doc. Parl.* page 551, année 1924.)

(1) Le journal « *le Fabricant français d'horlogerie* » de juillet 1925 contient *in extenso* le compte-rendu d'une réunion tenue le 23 juin 1925 entre les représentants des horlogeries française et suisse, où l'on voit très clairement quelle est la méthode de travail. Les industriels discutent les questions techniques d'abord entre eux, puis sous le contrôle des représentants de l'administration, négociateurs officiels des deux pays, qui se chargent de mettre au point les questions de rédaction et d'éclairer le gouvernement sur la portée des accords signés entre les particuliers. Le Bulletin, en fin de compte-rendu, insère le texte de l'accord intervenu en le faisant précéder de la mention suivante : « Les Gouvernements français et suisse ont ratifié le 30 juin l'accord suivant qui est

ayant, de part et d'autre des frontières, des intérêts communs : aussi l'entente fut, sinon aisée, du moins possible.

Tout autre fut la situation lorsque, en 1925 et en 1926, lors des pourparlers avec l'Allemagne, on voulut laisser à une foule d'experts officiellement désignés par les gouvernements des deux pays le soin de régler les questions litigieuses.

C'est ainsi que s'après M. Jean Bosc, président de la Commission des douanes de la Chambre, chargé du rapport sur l'accord du 5 août 1926, « des réunions eurent lieu entre les représentants français et allemands des industries suivantes : 1^o produits agricoles ; 2^o produits alimentaires ; 3^o ameublement ; 4^o bois ; 5^o bonneterie ; 6^o coutchouc ; 7^o céramique ; 8^o chapellerie ; 9^o cuirs et chaussures ; 10^o produits chimiques ; 11^o cognacs ; 12^o produits coloniaux ; 13^o lingerie, confection ; 14^o corderie ; 15^o coton ; 16^o coutellerie ; 17^o dentelles ; 18^o édition ; 19^o cinématographie ; 20^o horlogerie ; 21^o jouets ; 22^o laine ; 23^o lin, chanvre, jute ; 24^o mécanique ; 25^o métallurgie ; 26^o petite métallurgie ; 27^o orfèvrerie ; 28^o outillage ; 29^o papier et carton ; 30^o montures de parapluies ; 31^o parfumerie ; 32^o ramie ; 33^o rubannerie ; 34^o soie, passementerie ;

entré en vigueur le 1^{er} juillet 1925 : les délégués soussignés des industries horlogères française et suisse se déclarent d'accord entre eux pour soumettre à leurs gouvernements respectifs l'avenant suivant aux accords existant, concernant l'importation horlogère suisse en France » (suivent les articles). L'arrangement se termine ainsi : « Ainsi fait à Paris en deux exemplaires originaux le 24 juin 1925. Ont signé les membres de la délégation suisse... Ont signé les membres de la délégation française... « Les seules signatures qui figurent sont celles des industriels.

« 35° verrerie ; 36° vins et bière ; 37° automobiles et
« accessoires d'automobiles.

Ces réunions furent terminées par des procès-verbaux
« consignait les résultats obtenus, l'entente réalisée ou
« la constatation d'un désaccord. Certains des résultats
« acquis ont déjà été enregistrés dans l'accord du 5 août,
« notamment pour l'industrie de la soie et des velours.
« Certains autres seront précieux pour l'établissement
« d'un statut définitif et seront considérés à nouveau,
« lors de la reprise des conversations, par les négociateurs
« officiels (1) ».

Les échanges de vues semblent bien n'avoir abouti
qu'à la constatation de l'irrémissible divergence des
points de vue, puisqu'on a renoncé depuis à pratiquer
cette méthode sur une aussi grande échelle.

Ces essais néanmoins firent ressortir l'avantage qu'il
y avait à faciliter les conversations entre industriels
intéressés, mais on laissa plus de spontanéité à ces
conversations. D'officielles, elles sont devenues bientôt
officieuses. L'initiative privée, lorsqu'elle le juge oppor-
tun, les suscite, et le gouvernement n'a même pas
toujours à enregistrer le résultat (2).

(1) Rapport de M. Jean Bosc sur l'accord provisoire franco-allemand
du 5 août 1926. Doc. Parl. 13° législature n° 3985 annexe à la séance du
15 février 1927.

(2) Les négociateurs étrangers ont adopté, d'une manière générale,
des procédés analogues. M. Jaspar, ministre des Affaires Etrangères de
Belgique, parlant de la convention franco-belge du 12 mai 1923, défini-
ssait ainsi les rapports entre les fonctionnaires chargés des négocia-
tions et les industriels :

« On a également soutenu que l'accord a été signé sans que nos in-
« dustries eussent été consultées. Ce reproche ne tient pas plus que les
« autres. Aucun traité de commerce n'a été négocié avec plus de soin à

En effet, à côté de ces pourparlers dirigés par les gouvernements ou dont au moins les résultats font l'objet de conventions officielles entre deux pays, s'étendent et se développent les ententes internationales entre groupements industriels, trust ou cartels, dans le but de régler par dessus les frontières les méthodes commerciales ou les conditions de vente ou de production de marchandises déterminées (1).

Il est certain que le gouvernement français a favorisé la conclusion de ces ententes, notamment la création du cartel de l'acier. L'examen de ces accords sort du cadre de cette étude qui ne traite que des conventions entre États.

Il faut noter toutefois que l'influence de ces arrangements entre organismes privés peut se faire sentir dans la politique douanière et contractuelle des gouverne-

« cet égard. Toute la documentation nécessaire a été fournie par notre « industrie. Le contact avec elle a été permanent. Dans l'intervalle, des « conférences avaient eu lieu à Bruxelles tous les lundis ou à Paris à « l'Ambassade de Belgique. Ces conférences étaient complétées par « des entrevues directes de producteurs belges et français. La con- « vention entérine sur un grand nombre de points ces accords particu- « liers ».

(*Moniteur officiel*, Chambre des Représentants, compte-rendu analytique de la séance du 6 février 1927, page 192).

(1) On peut se reporter au remarquable rapport sur les *Ententes industrielles internationales*, présenté par M. Roger Conte à la Chambre de Commerce Internationale (Brochure n° 46 de la C. C. I., Paris 1927). Voir aussi *Internationale Wirtschaftsbände* par le Dr. J. W. Reichert (Chambre de Commerce et d'Industrie de Berlin, tirage à part, 1926), le mémoire du Professeur Grossmann sur *les systèmes de rapprochement économique* (Extrait des documents préparatoires à la Conférence économique internationale, édités à Genève, septembre 1926) et deux articles de François Legueu dans le *Bulletin de la Société Nancéenne*. (mai 1926).

ments. « Enfin, si l'on considère l'influence des ententes « internationales au point de vue de la politique commerciale des États, on peut constater que les ententes « internationales peuvent, dans une large mesure, activer « le mouvement en faveur du rabaissement général des « droits de douane et l'abolition des entraves au commerce. En effet, les droits de douane entre les pays « qui font partie d'une entente industrielle deviennent, « dans une large mesure, superflus au fur et à mesure « que la concurrence est écartée (1) . »

Ainsi, le gouvernement a puisé son information auprès d'organismes capables d'étudier à fond les questions, et même il a, au besoin, délégué partiellement ses pouvoirs à leurs représentants, jugés plus capables de discuter utilement avec les industriels étrangers.

Ces pratiques, malgré leurs avantages, ne vont pas sans quelques inconvénients.

On risque d'abord d'aboutir à un certain déséquilibre et à favoriser abusivement « au détriment des autres formes de production, comme aussi au grand dommage des consommateurs certaines industries plus intrigantes, plus habiles ou mieux en cour (2). »

D'autre part les syndicats de producteurs sont surtout consultés par le gouvernement parce qu'ils savent lui représenter que de la bonne marche des industries

(1) Extrait de l'exposé du Dr. Uhlir, membre de la Chambre tchécoslovaque, à la Conférence Parlementaire Internationale de Rio de Janeiro (5, 6 et 7 septembre 1927). Publication du Bureau Permanent de Bruxelles, 1927.

(2) M. Paul Elbel, directeur du Comité d'action économique et douanière. « La réforme économique et le Parlement ». Voir *Revue d'Economie politique*, n° 2 de 1928.

dépendent le bien-être de la population et la paix sociale. Les gouvernements ne peuvent pas être insensibles aux arguments de cette nature.

Les producteurs, en donnant leur avis, ont naturellement tendance à demander un surcroît de protection, d'où cette conséquence que les accords commerciaux sont devenus un prétexte à leurs yeux pour relever les tarifs français et non pour les réduire (1).

Ce protectionnisme, quelque naturel qu'il soit de la part des intéressés, entraîne des augmentations progressives, des taxes douanières qui ne sont pas sans danger pour le consommateur, pour la production elle-même qui s'habitue à des conditions de protection anormales (2) et pour l'expansion commerciale.

C'est ce dernier point de vue qui intéresse surtout les négociateurs des conventions de commerce.

Il peut se faire par exemple que des groupements demandent à la fois un accroissement de la protection qui leur est accordée en France et des facilités pour leur exportation vers l'un ou l'autre pays contractant. Comment alors juger quels sont les intérêts véritables de l'industrie en cause et ceux du commerce français en général ?

Il arrive encore qu'un syndicat puissant s'oppose à

(1) Le tarif minimum n'est plus considéré comme assurant une protection suffisante. On essaie d'abord d'imposer des droits intermédiaires, puis, lorsqu'on y peut réussir, on en vient à établir par l'accord lui-même un tarif minimum surélevé. (Voir ci-dessous chapitres V et VII).

(2) C'est ainsi que l'industrie française, après la stabilisation des monnaies de l'Europe centrale, a continué à bénéficier de la protection du tarif général devenu alors exorbitant. C'est une des causes qui nécessitèrent le relèvement du tarif minimum en 1927.

ce qu'une concession soit faite sur les tarifs français pour les produits qui l'intéressent, empêchant ainsi les négociateurs de profiter de la faveur accordée pour obtenir d'importants avantages sur d'autres points.

Dans cet ordre d'idées, l'exemple le plus connu est celui de la Confédération générale des vignerons provoquant en juin 1923 la rupture des relations commerciales entre la France et le Portugal. Le résultat de l'intervention de cet organisme fut que pour arrêter une importation de vins portugais atteignant à peu près de 40 à 50 millions de francs par an, le gouvernement entrava un commerce d'exportation dont la moyenne annuelle à l'époque était d'à peu près 250 à 300 millions.

La C. G. V., en l'espèce, ne faisait d'ailleurs que défendre les intérêts étroits de ses commettants et ne manquait pas à son rôle, mais l'administration, obligée d'arbitrer le conflit entre un syndicat représentant toute une région et un ensemble d'exportateurs dispersés sur tout le territoire, se trouvait fort embarrassée malgré l'évidence des chiffres (1).

Il faut signaler ici combien il est difficile de défendre l'exportation française dans les accords commerciaux. Composé d'articles de luxe pour une large part, le commerce extérieur de la France est exposé dangereusement à l'étranger aux représailles que peuvent provoquer

(1) Il serait tout-à-fait injuste de croire que les syndicats viticoles sont seuls à demander une protection envers et contre tous, le fait est fréquent et seule l'importance des groupements méridionaux qui leur permit de triompher fait que leur action soit connue du public.

certain excès de protection en France ou la nécessité d'y protéger telle puissante industrie.

Le fait que l'avis des producteurs est prépondérant dans les conseils du gouvernement a suscité de nombreuses controverses au cours de la discussion du projet de loi 3352 portant revision du tarif des douanes. Le ministre du commerce s'est vu alors fréquemment reprocher de négliger les intérêts des commerçants ou des exportateurs (1) au profit de ceux des industriels et de la protection du marché intérieur.

Pour lutter contre cette prédominance se sont créés des groupements ayant pour but de représenter plus spécialement les exportateurs, les consommateurs, les industries artisanes, tels que, par exemple, l'Association Nationale d'Expansion Economique, la Chambre Syndicale des Négociants Commissionnaires et du Commerce

(1) Il existe cependant des conseillers officiels du gouvernement en matière de commerce extérieur, les conseillers du commerce extérieur, groupés dans le Comité national des conseillers du commerce extérieur que dirige M. Megglé. Malheureusement les grands services que pourrait rendre cette institution sont en partie gâtés par le trop grand nombre des conseillers et leur dispersion.

Parmi les groupements qui se sont donné pour tâche de défendre le commerce d'exportation, on peut citer la *Commission d'Exportation des Vins de France*, qui présente ce caractère particulier de ne s'occuper que d'un seul produit. Il est vrai que l'exportation des vins, sans cesse menacée soit par les pays abstinents ou à tendance abstinente, soit par les taxes douanières excessives, mérite une sollicitude particulière. L'exportation atteint d'après les statistiques officielles :

En 1925 : 700 millions ; en 1926 : 955 millions ; en 1927 : un milliard.

La *Commission d'Exportation des Vins de France* qui représente le commerce d'exportation, et la *Confédération Générale des Vignerons*, à tendance protectionniste, ont d'ailleurs une action parallèle et parfois commune pour la défense du vin. Leurs intérêts se mêlent sans s'opposer.

Extérieur, et surtout le Comité d'Action Économique et Douanière.

L'extrême technicité des documents transmis par l'industrie à l'occasion des négociations et adoptés pour base de la nomenclature peut également prêter à quelque critique. Il en résulte une perpétuelle mise au point de la nomenclature douanière, qui s'essouffle pour se mettre à l'unisson de tous les progrès industriels (1). Mais c'est une entreprise quelque peu chimérique, car il ne faut pas oublier que les dénominations et spécifications douanières contenues dans les accords commerciaux devront en fin de compte être interprétées et comprises par des préposés qui ne peuvent avoir toutes les connaissances nécessaires ou qui ne disposent pas des moyens de vérification indispensables. D'où il résulte que les tarifs douaniers deviennent extrêmement compliqués, que les vérificateurs, surchargés, ne peuvent suffire à la besogne ; les marchandises demeurent en souffrance dans les gares, d'où perte pour les négociants, mécontentement et revendications des gouvernements étrangers. D'un autre côté, on est obligé de recourir continuellement à des expertises, à des analyses. Les marchandises doivent être accompagnées de certificats

(1) Il y a quelque ironie, quand on consulte les tarifs si détaillés et complexes qui prétendent s'adapter à l'évolution de l'industrie moderne, à rappeler le mot de Necker contrôleur général des Finances :.. « Ainsi, l'on a composé des volumes in-folio pour y ranger par ordre alphabétique la nomenclature de toutes les marchandises du monde connu, depuis l'aloès et l'albâtre jusques à la véronique et le zinc ; et l'on s'est gravement appliqué à distinguer celles qui doivent supporter un droit d'un quart et demi pour cent de plus ou de moins... » (*De l'administration des finances de la France*, Tome II, page 182.)

délivrés par des autorités diverses, ce qui contribue à entraver le commerce sous couleur de le faciliter. Enfin, puisque l'on prétend suivre les progrès de l'industrie on aboutit encore fatalement à ne conclure que des accords précaires, puisqu'à chaque progrès il faut remettre les tarifs au courant et puisque, les litiges nombreux entraînant des réclamations, on se voit obligé d'ouvrir de nouvelles négociations pour les apaiser. La preuve en est la multiplicité des accords, même des accords les plus techniques, comme ceux qui concernent les soies et les soieries, qui furent révisés trois fois en trois ans dans leur nomenclature comme dans leurs droits.

Si le tarif français doit encore une fois être révisé, le gouvernement, tout en sollicitant les avis et en tenant compte des données fournies par les corporations intéressées, ne devra pas craindre de faire une œuvre assez doctrinaire, ni d'harmoniser l'ensemble des demandes qu'il aura reçues en fixant à l'avance, pour chaque catégorie de produits, l'incidence maximum et minimum des droits nécessaires (1) sans remettre en cause ensuite, à chaque accord nouveau, le régime ainsi fixé.

« Quelle garantie pour des négociateurs que de
 « savoir que des experts, des techniciens représentant
 « non seulement l'industrie des deux pays mais aussi des
 « usagers de la branche dont il s'agit ont réalisé un

(1) Cf. deux articles parus sous la signature de M. Paul Elbel dans la Revue politique et parlementaire, n^{os} du 10 juin et du 11 juillet 1927.

Cf. également le remarquable rapport présenté par M. Charles Dumont, sénateur, à la conférence parlementaire du commerce (Versailles 19-20-21-22 juin 1928). Publication du Bureau permanent de Bruxelles, pages 24 à 39.

« accord qu'il suffira, s'il rentre dans le cadre de « la convention projetée, d'entériner (1) ». Cette phrase écrite par le président de la Commission des douanes de la Chambre explique comment le Parlement lui-même a si facilement accepté, surtout depuis 1925, de voir transgresser dans presque chaque accord les règles qui avaient été tracées par les précédentes législatures. Les députés et les sénateurs eux-mêmes estiment qu'ils n'ont pas à donner d'avis *a posteriori* sur des conventions qui ne font qu'exprimer les volontés de groupements mandatés par les intéressés. Ainsi le contrôle des représentants élus des citoyens n'est plus à leurs propres yeux qu'une formalité qui consiste à se prononcer à propos de décisions approuvées à l'avance par les citoyens les plus compétents.

Ainsi les méthodes de négociations ont précipité l'évolution de la politique douanière. Les groupements industriels, après avoir eux-mêmes demandé, comme le législateur de 1892 et de 1919, l'exclusion de la clause de la nation la plus favorisée, l'autonomie tarifaire et l'intangibilité du tarif minimum, ont jugé plus aisé de profiter de leur rôle prépondérant dans la conclusion des conventions commerciales pour réaliser par ce moyen la révision des tarifs douaniers, en bouleversant ainsi les principes anciens, plutôt que d'attendre que le Parlement ait accompli pour sa part cette réforme.

(1) Rapport n° 3985 précité.

CHAPITRE V

LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE

Moyens employés pour consentir cette clause en fait sinon en droit

Section I

GÉNÉRALITÉS

« L'Allemagne étant vaincue, le traité de Francfort
« annulé, on allait enfin pouvoir supprimer son fameux
« article 11. On vota donc une loi qui devait interdire à
« tout jamais la clause de la nation la plus favorisée.
« C'était introduire dans les négociations futures un
« obstacle pernicieux qu'il faudrait souvent s'ingénier
« à tourner (1). »

. Cette opinion de M. Auguste Isaac qui, ministre du commerce en 1920, a été appelé à signer la première convention commerciale conclue par la France après le vote de la loi du 29 juillet 1919, n'est pas une simple boutade.

(1) M. Auguste Isaac, dans sa préface au livre de M. Chatin-Ollier *sur La Politique douanière et la stabilité dans les relations commerciales*, Librairie Dalloz, année 1925 (page IV).

Ce n'est pas sans raison que tous les pays civilisés ont fait de la concession réciproque de la clause de la nation la plus favorisée la base de leurs traités de commerce.

« Il est toujours important pour un État d'être
 « assuré que le traitement que ses nationaux reçoivent
 « d'un autre État ne sera pas moins favorable que le
 « traitement accordé par ce dernier État aux ressor-
 « tissants d'une tierce Puissance. Le principe du trai-
 « tement de la nation la plus favorisée repose sur la
 « conception selon laquelle un État a droit, dans les
 « rapports commerciaux, à l'égalité de traitement, *et*
 « *doit, de son côté, accorder cette même égalité.* A titre de
 « précaution contre tout oubli au moment des négocia-
 « tions et pour éviter la nécessité de pourparlers ulté-
 « rieurs, on a institué la disposition dite « clause de la
 « nation la plus favorisée »¹ en vue d'assurer aux
 « Puissances contractantes, non seulement le bénéfice
 « de concessions antérieurement accordées mais aussi
 « la jouissance de celles que pourrait consentir l'un ou
 « l'autre des États contractants (1). »

Ce serait une erreur de croire que les diplomates français aient renoncé d'une manière générale à cette précieuse garantie de l'égalité réciproque dans le présent et dans le futur, à cette sauvegarde contre les erreurs et les omissions que constitue la clause de la nation la plus favorisée.

(1) *International Economic Policies*, par William Smith Culbertson, page 56, cité par M. Wickersham dans son rapport présenté au Comité d'expert, pour la codification progressive du droit international à propos de la clause de la nation la plus favorisée (Genève 9 mai 1927) C. 205. M. 79. 1927. (Publications de la S. D. N. Questions juridiques, 5-10. 1927).

Bien que l'article 11 du traité de Francfort, si fréquemment incriminé, ait eu une portée très générale, et stipulât pour l'ensemble des relations commerciales entre la France et l'Allemagne (1), bien que la dénonciation des accords commerciaux ait porté sur « des traités et conventions concernant la navigation commerciale, la réglementation douanière, le régime des voyageurs de commerce » etc... ce qui semblerait indiquer le désir de réformer sur tous ces points les pratiques antérieures en abandonnant la clause de la nation la plus favorisée, ce n'est qu'en matière de taxes douanières que des efforts ont été tentés par la France pour en restreindre l'emploi ; partout ailleurs on continue, après comme avant la guerre, à recourir explicitement à cette stipulation.

(1) Traité du 10 mai 1871. *Article 11.* — Les traités de commerce avec les différents États de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le Gouvernement français et le Gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.

Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations ainsi que de leurs agents.

Toutefois, seront exceptées de la règle susdite les faveurs qu'une des Parties Contractantes, par des traités de commerce, a accordées ou accordera à des États autres que ceux qui suivent : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche, la Russie.

Les Traités de navigation ainsi que la Convention relative au service international des chemins de fer dans ses rapports avec la douane et la Convention pour la garantie réciproque de la propriété des œuvres d'esprit et d'art seront remis en vigueur.

Néanmoins, le Gouvernement français se réserve la faculté d'établir sur les navires allemands et leurs cargaisons des droits de tonnage et de pavillon sous la réserve que ces droits ne soient pas plus élevés que ceux qui grèveront les bâtiments et les cargaisons des nations susmentionnées.

Le législateur de 1919 lui-même a borné son effort à essayer d'empêcher « la concession intégrale du tarif minimum ».

D'autre part, on a toujours admis en France que les produits exportés à destination de notre pays ne devaient pas subir de discriminations douanières lors de leur importation en territoire étranger, puisque la loi de 1892 a imposé au gouvernement français l'obligation d'obtenir la clause de la nation la plus favorisée dans les conventions signées par lui (1).

Bien mieux, en 1919, les adversaires les plus convaincus de l'article 11 du traité de Francfort lui reprochaient surtout de ne pas avoir assez garanti la France contre les spécialisations excessives du tarif allemand de 1902, modifiées par les diverses conventions de l'Allemagne avec les autres pays. On rejetait en somme la clause de la nation la plus favorisée parce qu'elle ne permettait pas de maintenir la relation entre les tarifs telle qu'elle existait de part et d'autre au jour de la signature des conventions (2).

(1) « Le tarif minimum pourra être appliqué aux marchandises originaires des pays... qui leur (aux marchandises françaises) appliqueront leurs tarifs les plus réduits » (art. 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892).

« La condition absolue sans laquelle le tarif minimum ne peut jamais être concédé aux produits d'un pays étranger consiste dans l'obligation où se trouve ce pays d'accorder aux produits français le traitement de la nation la plus favorisée ». (Jean Morel, rapport n° 248, *J. O. Doc. Parl. Sénat*, page 341).

(2) « Le régime général du traitement de la nation la plus favorisée « comporte des avantages certains, mais il présente parfois des inconvénients sérieux.

« Lorsque l'une des Puissances contractantes s'ingénie, par exemple, « par des procédés obliques ou astucieux, à en éluder les obligations ou à en restreindre artificiellement la portée, cette clause générale

Ainsi la France, tout en se refusant pour sa part à consentir son tarif minimum en entier aux importations étrangères, devait demander aux pays avec lesquels elle concluait une convention commerciale le régime de la nation la plus favorisée en matière douanière (1).

Cette situation était paradoxale. Les états contractants ont toujours désiré « l'égalité de traitement » sur le marché français comme la France pour son compte n'a jamais manqué de la réclamer au dehors. Les plénipotentiaires étrangers ont pu, eu égard aux particularités de la doctrine et de la législation françaises, admettre

« devient insupportable pour l'autre Partie. Elle peut devenir susceptible d'engendrer de véritables conflits et de provoquer, par la suite, des mesures de rétorsion nuisibles à la sécurité publique et dangereuses pour la paix internationale.

« La France en a éprouvé, à plusieurs reprises, les conséquences périlleuses dans ses rapports avec l'Allemagne. Les conventions commerciales conclues par l'Empire germanique à la suite de la promulgation de son tarif général du 25 décembre 1902 font preuve, à cet égard, d'une remarquable ingéniosité.

« L'art des spécialisations y est poussé à ses dernières limites. Grâce à cet artifice, le gouvernement de Berlin a pu consentir d'importants abaissements de tarif en faveur de ses co-contractants tout en éliminant par une distinction spécieuse l'article français, voisin ou concurrent, du bénéfice des taxes réduites. (Jean Morel, rapport n° 248).

(1) Le duc de la Trémoille paraît admettre néanmoins que la France, puisqu'elle renoncera à stipuler pour sa part la clause générale de la nation la plus favorisée, sera amenée également à se contenter de ne l'obtenir que partiellement.

« Nos diplomates pourront au contraire la stipuler pour quelques produits (la clause de la nation la plus favorisée) et en échange la concéder pour certains autres. Il est des articles en effet dont l'exportation est d'une importance capitale ; pour leur assurer une situation privilégiée, des concessions parfois onéreuses auront été accordées. On ne peut risquer d'être privé d'avantages chèrement achetés. » (Rapport n° 5872).

que « la clause » leur fût refusée en apparence, ils se devaient et devaient à leur pays de l'obtenir effectivement. *Il leur fallait s'ingénier à tourner l'obstacle : on peut dire qu'ils y ont réussi.*

Les procédés employés, soit isolément, soit séparément, par les négociateurs, pour aboutir à ce résultat peuvent se ramener à trois.

1^o Les droits les plus réduits — le tarif minimum — ne sont effectivement accordés qu'à une liste de marchandises, mais sur cette liste sont repris la totalité des articles que chaque puissance contractante est susceptible d'exporter à destination de la France (1).

2^o Les principaux produits de l'exportation de l'État avec lequel contracte la France sont conventionnellement admis au tarif minimum comme il est dit ci-dessus. Néanmoins certains objets, matières ou denrées que ce pays paraît susceptible de vendre en France sont soumis à des tarifs intermédiaires : *c'est alors à ces tarifs spéciaux que l'on décide d'appliquer dans l'avenir la clause de la nation la plus favorisée.* Parfois aussi le tarif minimum est accordé dès l'abord, mais seulement dans la limite de contingents déterminés.

L'octroi de la clause de la nation la plus favorisée se trouve différé dans ces deux cas. Assez restrictifs en apparence, ces procédés, appliqués spécialement à l'égard du Canada et des pays de l'Europe centrale, ont

(1) Dans cette catégorie on peut ranger : les conventions conclues, avec les États issus du démembrement de la Russie : Finlande, Esthonie Lettonie, Pologne (le 2^e accord avec la Pologne rentre plutôt dans la catégorie 2^e) ou avec les puissances méditerranéennes : Espagne, Grèce (accord du 8 septembre 1926), Turquie, et Bulgarie, ou bien avec des pays d'outre mer : Guatemala, Haïti.

cependant à la longue entraîné la disparition presque complète des tarifs intermédiaires, le tarif minimum leur étant peu à peu substitué (surtout en ce qui concerne les pays de l'Europe centrale).

Enfin, si contraire à l'opinion générale que cela puisse sembler, il est des cas où la clause de la nation la plus favorisée n'est pas nécessaire, et où les parties contractantes peuvent juger que des tarifs intermédiaires convenablement établis ne comportent aucune discrimination réelle : nous en donnerons plus loin quelques exemples.

3^o La clause de la nation la plus favorisée à l'importation en France n'est pas stipulée, mais la convention nouvelle proroge, pour sa durée et sur ce seul point, des accords antérieurs à la guerre et dans lesquels cette disposition est inscrite (1).

Ces différents moyens d'éviter d'effectives discriminations n'ont pas été employés indifféremment par les puissances. Ils ont au contraire été adaptés d'après les caractéristiques de nos échanges avec les divers états contractants.

Faute d'avoir trouvé un compromis, la France a dû revenir avec toute sorte de réticences, en employant simultanément les divers moyens ci-dessus, à la concession pure et simple de la clause de la nation la plus favorisée lorsqu'elle a traité avec l'Allemagne.

L'accord du 17 août 1927 est ainsi le résumé des traités antérieurs, alors même qu'il en consacre la faille. Il marque une étape décisive dans nos conventions,

(1) Il s'agit des accords ou conventions avec la Belgique et le Luxembourg, l'Italie, le Portugal et la Grèce (accord de 1924) et plus récemment de l'accord franco-suisse du 21 janvier 1928.

sa conséquence logique étant le retour, pour ce qui concerne la France, à la pratique de la clause de la nation la plus favorisée : aussi l'examinerons-nous à part en manière de conclusion.

Section II

LE TARIF MINIMUM ACCORDÉ PAR UNE LISTE ANNEXE AUX PAYS SIGNATAIRES

« Les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance de....., énumérés à la liste B ci-annexée bénéficieront à leur importation en France et dans les colonies et possessions françaises des taux les plus réduits tant en ce qui concerne les droits et taxes à l'importation actuellement établis ou ceux que la France pourrait éventuellement leur subsistuer, qu'en ce qui concerne les surtaxes, coefficients ou autres majorations temporaires que la France a établis ou pourrait établir (1) »

(1) Ce texte emprunté à l'article 3 de l'accord franco-finlandais se retrouve dans les accords avec l'Esthonie, la Lettonie et la Pologne (accord de 1922, article 3), mais au lieu des mots : « bénéficieront des taux les plus réduits », on lit : « seront... admis au bénéfice du tarif minimum ».

La convention franco-espagnole, article 1^{er}, se réfère à une liste A. On y emploie la même formule que dans l'accord esthonien, et les mots : « c'est-à-dire des taux les plus réduits » se lisent après l'expression : « bénéfice du tarif minimum » qu'ils commentent.

Au contraire, dans l'accord avec le Guatemala (28 juillet 1922), c'est la formule : « taux les plus réduits », un peu vague, qui est expliquée par l'inscription entre parenthèses des mots explicatifs : « tarif minimum ».

L'accord franco-grec reproduit le libellé de la convention franco-espagnole et insiste encore sur les diverses éventualités de modifications

Telle est, à quelques variantes près, la clause que la France a inscrite dans la plupart de ses conventions d'après-guerre afin de concéder partiellement le tarif minimum. Bien que cette formule apparaisse très restrictive, les négociateurs étrangers ont facilement compris le parti qu'ils pouvaient tirer d'une stipulation de ce genre et ils se sont toujours efforcés de faire inscrire sur la liste des produits admis au tarif minimum le plus grand nombre possible de marchandises, dans le but d'obtenir l'égalité de traitement avec leurs concurrents pour tous les produits intéressant l'exportation de leur pays. Nous estimons que ce résultat a été atteint pratiquement en ce qui concerne les Pays Baltes, la Pologne, l'Espagne, la Grèce, la Turquie, le Guatemala, Haïti et la Bulgarie, et nous montrerons, soit que les négociateurs français l'ont reconnu eux-mêmes, soit que dans les faits aucune discrimination réellement gênante ne soit résultée pour ces pays du régime d'apparence défavorable qu'ils durent accepter.

Remarquons tout d'abord que le texte ci-dessus se retrouve même dans les conventions conçues d'après le plan idéal tracé par la loi du 29 juillet 1919. Chose curieuse, celle-ci, entendue au sens strict, ne donne pas

envisagées, qui pourront être prises « en vertu de mesures tarifaires ou de conventions commerciales ».

Dans l'accord franco-haïtien et l'accord franco-bulgare se trouvent des formules plus brèves accordant le tarif minimum pour certains produits.

A noter que les conditions d'application aux colonies des conventions ont varié et que sur ce point, à partir de la convention franco-espagnole les textes, avec diverses variantes, visent uniquement les colonies dites assimilées. Il n'y a pas lieu de s'arrêter ici à cette particularité.

la possibilité de consentir le tarif minimum même partiellement.

Pour justifier cette pratique constante, on peut invoquer l'autorité du rapporteur de la loi à la Chambre, le duc de la Trémoille qui, dans son premier rapport déclarait : « Renoncer à la clause de la nation la plus « favorisée d'une manière générale et automatique ne « veut pas dire qu'on s'abstiendra de la prévoir. »

On a pu dire aussi que le gouvernement, libre de consentir, d'après la loi, des pourcentages de réduction sur l'écart entre les deux tarifs, pouvait déférer des réductions de 100 %, ce qui revient à accorder le tarif minimum. Cette allégation paraît assez vaine ; pour justifier la pratique habituelle, il aurait suffi de se référer à la loi du 11 janvier 1892 toujours en vigueur et qui donne toutes facilités pour consentir le tarif minimum soit en entier, soit en partie (1).

Accords avec le Guatemala et Haïti. — Avant la guerre et spécialement à partir de 1900, la France a conclu avec des pays d'outre-mer un certain nombre de traités qui ne comportaient l'octroi du tarif minimum que pour une liste de produits. Les accords récents avec le Guatemala et Haïti, qui n'établissent aucun droit intermédiaire calculé selon les principes de la loi du 29 juillet 1919,

(1) On n'a cependant pas songé à le faire. Les considérants des décrets qui mettent les conventions en vigueur visent la loi du 29 juillet 1919 et non la loi du 11 janvier 1892, alors même qu'il s'agit de traités qui ne comportent pas de droits intermédiaires (accord franco-guatemaltèque de 1922), convention franco-grecque du 8 septembre 1926, avenant franco-espagnol du 14 août 1926 (voir les décrets des 4 mai 1923, 10 septembre 1926 et 20 août 1926).

sont plutôt des conventions de ce type que des traités inspirés de la doctrine de 1919 qui tend à bannir la clause de la nation la plus favorisée par l'établissement de tarifs intermédiaires. Avant la guerre, il n'existait pas en France de préjugé contre la concession du tarif minimum intégral, l'octroi partiel de ce tarif était considéré par les puissances lointaines comme satisfaisant ; les accords conclus dans ces conditions de 1900 à 1914 ont d'ailleurs permis des échanges considérables, et la preuve du caractère avantageux de ces contrats est dans leur durée puisqu'ils sont encore en vigueur.

La convention franco-brésilienne est dans cet ordre d'idées particulièrement typique. Conclu par échange de lettres des 26-30 juin 1900, cet accord ne prévoyait l'octroi du tarif minimum que pour les cafés (auxquels il faut ajouter un certain nombre de denrées coloniales) : néanmoins, les importations brésiennes en France sont toujours bien supérieures aux exportations de la France vers le Brésil. Bien mieux, le gouvernement de Rio-de-Janeiro ayant décidé en 1924 que les marchandises en provenance de pays n'accordant pas aux produits brésiliens un régime « équitable » seraient surtaxés à leur entrée au Brésil, les importations françaises continuèrent à bénéficier sans difficulté de la clause de la nation la plus favorisée, sans que la convention du 26 juin 1900 fût modifiée.

Il n'est pas téméraire d'affirmer que les accords conclus par la France après la guerre avec les pays de l'Amérique centrale ne sont pas plus désavantageux pour ces états que ne l'est la convention franco-brésilienne. Quelques chiffres justifieront cette opinion.

Voici le relevé des échanges commerciaux entre la France et la République d'Haïti (statistiques françaises) :

Importations en France

Année 1923.....	126.962	dont, de café :	105.181
Année 1924.....	159.893	dont, de café :	140.348
Année 1925.....	216.267	dont, de café :	193.837

(Chiffres en milliers de francs).

Nota. En dehors du café, les autres marchandises taxées sont le miel, le cacao, certaines espèces médicinales, certaines teintures préparées, les tissus de jute et de phormium.

Exportations de France

Année 1923.....	20.048
Année 1924.....	32.541
Année 1925.....	51.187

(Chiffres en milliers de francs).

Les échanges de la France avec le Guatemala (statistiques françaises) s'établissent ainsi :

Importations en France

Année 1923.....	812.000 frs.	dont, de café :	469.000 frs.
Année 1924.....	2.301.000 frs.	dont, de café :	1.410.000 frs.
Année 1925.....	1.480.000 frs.	dont, de café :	512.000 frs.

Nota. — En dehors du café, la seule marchandise ayant été taxée à la douane pendant ces années est le miel.

Exportations de France

Année 1923.....	6.231.000 frs.
Année 1924.....	8.510.000 frs.
Année 1925.....	5.456.000 frs.

L'accord franco-haïtien, en ce qui concerne les importations d'Haïti en France, maintient d'ailleurs pratiquement le régime instauré par la convention du 31 janvier

1907. Il en est donc bien la continuation. Tant qu'a duré cette convention, la balance commerciale entre la France et Haïti s'est soldée au bénéfice de ce dernier pays.

En ce qui concerne le Guatémala, l'accord de 1922 a considérablement favorisé les échanges réciproques, comme le montrent les chiffres des importations et des exportations de l'année 1924, seule année pendant laquelle l'accord fut appliqué.

La convention franco-finlandaise. — Le rapport présenté par M. Blanchet, député, au nom de la Commission des Douanes de la Chambre sur le projet de loi portant approbation de la convention commerciale franco-finlandaise du 13 juillet 1921 permet de se faire une idée exacte de l'importance que présentaient aux yeux des négociateurs français eux-mêmes les concessions faites par l'article III de cet accord dont nous avons ci-dessus donné le texte.

Les observations de l'honorable rapporteur s'appliqueraient certainement le plus souvent, *mutatis mutandis*, aux conventions avec l'Esthonie ou la Lettonie.

M. Blanchet indique d'abord que l'intérêt de cette convention c'est d'être « la première parmi celles qui ont été conclues et mises en vigueur par décret par application de la loi du 29 juillet 1919, qui fasse l'objet d'un rapport. »

Après avoir exposé les principes de cette loi et indiqué que le gouvernement a décidé de supprimer désormais de nos conventions l'octroi intégral de la clause dite de la nation la plus favorisée, le rapporteur déclare en outre « que l'intention conciliante à la France ressortait de la liste même des concessions qu'elle se proposait d'accorder

à la *presque totalité* des marchandises finlandaises susceptibles d'être importées chez elle ». Il est donc admis par la Commission des douanes au nom de laquelle parle M. Blanchet qu'en fait, à de très rares exceptions près, la Finlande bénéficie de la clause de la nation la plus favorisée. Le rapport même permet de déterminer quelles sont les dérogations à l'octroi de cette clause et leur médiocre importance. Les statistiques confirment les conclusions du commentateur.

Il s'agit d'abord de la verrerie et de la gobeletterie. Pour ces produits, si le tarif minimum a été refusé à la Finlande, ce n'est pas parce que la concurrence des verreries finlandaises paraît redoutable « puisque les statistiques françaises de 1920, 1921, 1922, ne relèvent aucune importation de verrerie et de gobeletterie finlandaises ». Le rapporteur ajoute qu'en fait la Finlande n'a demandé une réduction par rapport au tarif général pour ces articles qu'afin de permettre éventuellement à la verrerie finlandaise de lutter contre ses concurrents allemands et tchécoslovaques. C'était là, d'après M. Blanchet, une concession de forme puisque les conditions de production des verreries finlandaises leur permettaient seulement de satisfaire aux exigences de la consommation locale (1).

(1) Pourquoi alors refuser la clause de la nation la plus favorisée ? Le rapporteur indique ici que les industriels français craignaient ce qu'on appelle le trafic détourné, c'est-à-dire l'importation par la Finlande de marchandises réellement allemandes. M. Blanchet montre avec quelque ironie combien cette crainte est peu fondée : « On a émis la « crainte, enfin, que certaines marchandises d'origine allemande, et « notamment les articles de verrerie, ne soient importés en France par « la voie de la Finlande. Cette crainte ne semble pas justifiée. Les certificats d'origine qui, en vertu de l'article 13, doivent accompagner « les marchandises qui bénéficient à l'entrée en France des avantages « contenus dans le traité, font en Finlande l'objet d'un contrôle sérieux.

La 2^e catégorie d'exceptions à l'octroi de la « clause » aux produits d'exportation finlandaise est plus importante ; il s'agit des sièges ou parties de sièges : la Finlande n'obtient qu'un tarif intermédiaire. M. Blanchet explique que cette concession même a paru trop élevée aux producteurs français, et il la justifie en indiquant que pratiquement la Finlande n'exporte pas ces objets en France, l'Angleterre achetant la totalité de la production locale. On peut retenir en ce qui concerne la Finlande l'explication donnée par M. Blanchet, toutefois il est certain qu'en ce qui concerne l'Esthonie, la Lettonie et plus encore la Pologne, la Tchécoslovaquie et l'Autriche, on se trouve en présence de pays produisant des meubles de très bonne qualité tout à fait susceptibles d'être exportés en France.

Nous expliquerons plus loin pourquoi, sur ce point particulier encore, le refus de la clause de la nation la plus favorisée n'est pas inconciliable avec le fait que dans la pratique aucun pays n'a accepté de signer un accord commercial comportant des discriminations effectives à l'égard de ses concurrents.

« En outre, il est à considérer que les frais de transport, de manipulation, de commission à payer à l'entrepositaire finlandais qui accepterait de se livrer à cette manœuvre déloyale, entraîneraient une dépense telle que, malgré l'écart entre les deux tarifs, les industriels allemands ne songeraient sans doute même pas à employer ce moyen. *Et d'ailleurs si un trafic détourné était à craindre, il se produirait plutôt par l'intermédiaire de la Suisse, de la Belgique ou des Pays-Bas qui bénéficient intégralement de notre tarif minimum et qui sont plus proches de la France.* »

On pourrait dans des cas différents et pour d'autres pays reprendre l'argumentation de M. Blanchet. Néanmoins, on trouve sans cesse la crainte du trafic détourné quand il s'agit de traités avec les pays de l'Europe centrale et surtout avec la Tchécoslovaquie.

La convention franco-polonaise du 6 février 1922. — La convention du 6 février 1922 entre la France et la Pologne n'impose à ce dernier pays que des discriminations tarifaires sans importance, bien que 48 produits polonais seulement soient d'après cet acte admis en France au tarif minimum (1). On peut, pour le démontrer, présenter quelques constatations faciles à relever.

Quand il s'agit d'un accord commercial comportant deux listes, l'une de produits admis au tarif minimum, l'autre de marchandises bénéficiant de droits intermédiaires, il est clair que sur cette dernière figurent les articles qui sont relativement moins intéressants pour l'exportation du pays signataire. Pour l'année 1923, les seuls articles figurant à la liste C de l'accord du 6 février

(1) Les produits polonais inscrits à la liste B. sont les suivants :

Porcs, cochons de lait, volailles vivantes et mortes, charcuterie, boyaux, peaux de lapins, crins, soies de porcs, plumes à lits, œufs, beurre, légumes secs, pommes de terre, graines à ensemercer, térébenthine, goudron, bois, merrains, bois en éclisses, feuillards, perches, osier, houblons et lupuline, foin, cire minérale, huiles minérales, paraffine et vaseline, soude naturelle ou artificielle raffinée, chicorée, fécule, dextrine, caséine, faïence, articles de ménage, de lampisterie et de ferblanterie, futailles, balais, bois rabotés, portes et fenêtres, broserie.

Ces produits ne comptent que pour environ 115 millions dans les importations de 1923. Citons les bois communs pour 65 millions, les graines pour 14 millions, la cire de lignite pour 11 millions, les huiles minérales pour 5 millions, les pommes de terre pour un peu moins de 4 millions, les légumes secs pour 2 millions et demi, etc...

Enfin, il faut tenir compte d'autres produits non discriminés pour deux raisons, ou bien parce qu'ils sont exempts de droits même au tarif général, ou bien parce que le tarif maximum et le tarif minimum sont identiques. Les chiffres de 1923 sont pour les principaux de ces articles : sucres : 113, céréales : 2,5, laine brute : 1,4, lin : 0,9 millions, et 8 millions de pâte de cellulose soumise à un régime spécial au bénéfice de la presse.

1922 qui soient relevés par la douane française sont les tissus de jute pour une somme de 766.000 francs et les tissus de laine pour une somme de 59.000 francs, soit en tout 825.000 francs. Or l'importation totale de produits polonais en France, cette année-là, atteignait 244 millions.

On peut objecter que les importations de produits inscrits à la liste C ont été entravées par l'élévation même des droits : 203.000 francs de taxes douanières ont été perçues à l'occasion des importations de tissus de jute et de laine ci-dessus indiqués, soit près de 25 % *ad valorem*.

Ces taxes sont certainement une gêne pour le commerce, mais les chiffres montrent que la discrimination imposée à la Pologne était de médiocre importance (1).

On doit noter aussi, en dehors de toute question douanière, que les usines textiles polonaises emploient d'importants capitaux et des techniciens français, et que par conséquent ce n'est pas sur le marché français que le

(1) Un des signataires de l'accord, M. François Dolezal, alors conseiller commercial de l'Ambassade de Pologne analysant cette convention dans une conférence reproduite par *la Pologne* du 1^{er} août 1925, se félicite des résultats obtenus. Il constate que le chiffre des exportations de la Pologne vers la France est seulement en 1924 de 54 millions de zlotys (franc-or), mais il ne s'en prend pas aux clauses douanières du traité du 6 février 1922, il déclare simplement : « Il est bien entendu que « les exportations russes d'avant guerre se chiffraient par quelque « 1 milliard 400 millions de francs français (de 1924), dépassant considérablement les exportations polonaises actuelles. La raison en est que « la Pologne ne dispose pas de quantités de céréales, de lin, de pétrole, « d'or etc... aussi considérables que l'ancien Empire russe ». (En 1913, les 4 produits cités par M. Dolezal donnaient une importation de 260 millions de francs-or sur un total de 458 millions.)

trop-plein éventuel de la production viendrait se déverser ; les industriels qui ont financé les entreprises polonaises doivent éviter, autant que possible, de se concurrencer eux-mêmes (1).

Ainsi, ce n'est qu'à peine pour la deux-centième partie de son exportation que le commerce polonais se trouvait discriminé pratiquement. Mais la meilleure preuve à apporter pour montrer que le tableau B du traité de 1922 était suffisant, c'est qu'il comptait 48 articles, alors que la liste correspondante de l'accord du 9 décembre 1924 en compte 112. Or l'augmentation des importations polonaises est à peine remarquable pour les produits bénéficiant du tarif réduit dans le nouvel accord, alors que des améliorations peuvent être constatées pour des rubriques reprises à la liste B des deux conventions (2).

Les conventions avec l'Esthonie et la Lettonie. — S'il est deux pays pour lesquels le refus de la clause de la nation la plus favorisée semble vain, à première vue c'est bien à l'égard de l'Esthonie et de la Lettonie. Ce n'est pas mésestimer l'admirable effort d'affranchissement et de réorganisation tenté dans tous les domaines par ces pays, que de dire que la France n'avait rien à redouter de leur concurrence. Il est donc normal que ces états bénéficient de la clause de la nation la plus favorisée en fait. En dehors des produits exempts ou soumis à des taxes identiques aux deux tarifs, les statistiques esthoniennes et lettonnes montrent que pour les produits

(1) Voir à ce sujet le rapport de M. Henri Le Mire, député, faisant état des intérêts français dans les filatures polonaises (12^e législ., n^o 6118).

(2) Au sujet de la convention du 9 décembre et de la portée de sa liste D, voir ci-dessous pages 144 à 147.

correspondant à ceux inscrits à la liste C des accords passés avec la France, les exportations à destination de pays tiers dans lesquels les marchandises esthoniennes ou lettones bénéficient des tarifs les plus bas sont relativement très peu importantes. En conséquence, on ne peut pas dire que c'est l'inégalité du régime douanier qui a entravé l'exportation de ces deux pays vers la France. Le facteur politique a joué ici un rôle très important, ces pays neufs ayant besoin de l'appui de la France et attachant une grande importance à la signature de conventions bilatérales.

Les accords franco-espagnols des 8 juillet 1922 et 4 août 1926.— La convention entre la France et l'Espagne du 8 juillet 1922 fut signée après une rupture de sept mois entre les deux pays.

En ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée, l'entente intervenue a ceci de remarquable que chacune des deux puissances refuse à l'autre le bénéfice intégral de cet avantage.

Les produits espagnols qui, d'après l'accord, seront admis en France au tarif le plus bas sont inscrits au tableau A annexé à l'accord. Cette liste couvre 375 numéros du tarif environ sur un total de 1075. D'autre part, les produits français figurant aux listes C et D, qui correspondent environ à 1200 numéros du tarif espagnol sur un total de 1540 rubriques, sont prévus comme devant profiter en Espagne du traitement de la nation la plus favorisée.

La disparité entre les nombres des produits visés tient au fait que la production espagnole est peu diversifiée, tandis que les produits que la France peut exporter en

Espagne sont extrêmement multiples et par conséquent classés sous un très grand nombre de numéros du tarif espagnol ou « Arancel ». Mais la convention établit une équitable réciprocité dans la nature même des concessions, bien que l'apparence typographique des listes laisse présumer le contraire.

Par ailleurs, l'Espagne a obtenu des tarifs intermédiaires pour les produits inscrits à la liste B et un pourcentage de réduction uniformément fixé à 25 % sur l'écart entre les deux tarifs pour tous les produits non repris aux tableaux A et B.

La liste A seule suffit à assurer à l'Espagne pour toutes ses exportations les droits les plus réduits à l'importation en France.

Les quelques omissions constatées ont été réparées ultérieurement. Au lendemain de l'accord, on s'aperçut que les mandarines qui font l'objet d'exportations espagnoles vers la France ne figuraient pas sur le tableau B. Or ces fruits avaient obtenu par le décret du 29 avril 1922 (1), avant même la conclusion de la convention et par une mesure bienveillante destinée à faciliter les négociations, le bénéfice du tarif minimum. La France admit qu'il y avait là une erreur, et qu'il ne pouvait être question de refuser à l'Espagne, après qu'une entente était intervenue, un avantage que ce pays avait recueilli, avant l'accord, gratuitement. Les mandarines furent par décision unilatérale ajoutées à la liste B.

(1) *J. O.* du 24 juin 1922, page 6623. On remarquera le long délai écoulé entre la signature et la parution du décret, la promulgation n'ayant eu lieu que lorsque les négociations parurent assez avancées pour que leur heureuse conclusion fût certaine. Ce rapprochement de dates montre que dès la fin d'avril on pouvait se croire près du résultat.

Le 19 novembre 1924, à la suite de la mise en vigueur de l'accord hispano-italien du 15 novembre 1923 (1), un arrangement franco-espagnol intervenait qui accordait aux livres de prières importés de France (n° 1086 du tarif espagnol) non repris aux listes annexes, le bénéfice des tarifs de faveur consentis par l'Espagne à l'Italie. En échange, la France accordait son tarif minimum au zinc laminé de provenance espagnole, précédemment soumis à un tarif intermédiaire (avenant du 19-10-1924).

Ces accomodements prouvent le désir réciproque des deux pays de ne pas s'imposer en fait de fâcheuses discriminations. L'avenant du 14 août 1926 montre mieux encore que l'Espagne admet parfaitement que la clause de la nation la plus favorisée lui soit consentie pour quelques produits seulement.

Ce nouvel arrangement comporte la suppression de la liste B de l'accord de 1922 (droits intermédiaires) et l'inscription de 34 produits nouveaux à la liste A (2). On

(1) Voir *Gaceta de Madrid* du 7 décembre 1923, pages 1082 à 1092.

(2) Addition à la liste B. (article 1^{er} de l'avenant du 14 août 1926).

Bœufs, vaches, jambons, charcuterie ; poissons conservés autres que sardines ; dari, millet et alpiste ; pulpes de fruits frais et fruits frais autres que citrons, oranges, bananes, raisins, pêches, abricots, prunes ; fruits secs ou tapés autres que figues, raisins, amandes, noisettes, noix ; sirops ; bonbons ; fruits confits au sucre ; légumes salés ou confits ou desséchés ; zinc laminé ; minium et litharge ; ocre ; savons de parfumerie et savons transparents ; certaines parfumeries alcooliques, savons autres que de parfumerie ; épices préparés : paprika, piment ; médicaments composés non dénommés ; fils polis, ficelles et cordages ; fils de coton pur ; linoleum ; sacs importés pleins ; tissus de coton teints ; tissus de coton imprimés ; dentelles et passementeries de coton ; tissus de laine ; bonneterie et passementerie de laine ; tissus de laine mélangée autres que tapis ; papier à cigarettes ; peaux préparées ; appareils téléphoniques ; ouvrages en caoutchouc ; liège en feuilles ; éventails.

pourrait croire que ces articles avaient auparavant été réellement discriminés. Il ne semble pas qu'il en ait été ainsi. Les statistiques n'indiquent aucune augmentation du chiffre des importations pour les produits qui précédemment soumis au tarif intermédiaire devinrent à partir du 16 août 1926 bénéficiaires du tarif minimum (1).

Convention avec la Turquie. — Plus caractéristique encore est le régime contractuel des échanges commerciaux franco-turcs.

La convention commerciale signée à Lausanne le 24 juillet 1923 entre la Turquie d'une part, la France,

(1) *Importation d'Espagne en France des principaux articles ajoutés à la liste B, pendant les 8 premiers mois de 1926 et les 8 premiers mois de 1927.*

(Les chiffres des 8 premiers mois sont comparés parce que les tarifs sont encore sensiblement les mêmes malgré les relèvements de 30 % intervenus en 1926. Il n'y a pas de comparaison possible entre les tarifs existants avant le 6 septembre 1927 et ceux établis après).

	1927	1926	Différence en 1927	
Bestiaux	250	293	milliers de frs	— 43
Poissons secs, etc.	3.720	2.895	—	+ 825
Légumes secs ...	841	1.153	—	— 312
Fruits frais	205.949	174.015	—	+ 31.934
Peaux préparées .	3.982	4.510	—	+ 769
Liège ouvré	20.944	13.878	—	— 7.066

La rubrique : autres articles est en excédent de 9 millions 43.000 francs.

Et pourtant l'accroissement en 1927 des importations d'Espagne est sensible : 288.865.000 francs, mais elle est due exclusivement à l'augmentation des importations de vins : 368.779.000 francs, bien que le droit de douane ait été augmenté de 70 % et soit passé de 24,60 à 31,98 puis à 42 francs par hectolitre. Il n'est donc pas téméraire de dire que l'Espagne n'avait pas besoin du tarif minimum accordé en 1926 et que la liste B de 1922 suffisait.

l'Empire britannique, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes d'autre part, définit les obligations de la Turquie à l'égard des autres parties contractantes. Elle doit entre autres leur accorder la clause de la nation la plus favorisée. L'article 8 de la convention précise toutefois que la Turquie ne sera tenue de consentir ce traitement à l'une ou l'autre des puissances contractantes qu'à la condition que celles-ci pour leur part concèdent aux produits turcs un régime équivalent.

Pour obtenir donc de la Turquie son régime conventionnel, la France était tenue de lui octroyer la clause de la nation la plus favorisée. Il semble bien que, puisque le traité de paix de Lausanne dont la convention commerciale n'est qu'une annexe, devait, d'après l'article VIII de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, être soumise aux Chambres avant sa mise en vigueur, l'approbation générale donnée par les assemblées aux actes de Lausanne permettait *a fortiori* d'appliquer définitivement et sans autres dispositions légales ou réglementaires, le tarif minimum en son entier aux produits turcs.

Il n'en a pas été ainsi. La lettre annexe adressée le jour même de la signature du traité par le général Pellé, plénipotentiaire français, au président de la délégation turque Ismet Pacha emploie, pour arriver à ce résultat, un détour singulier.

« J'ai l'honneur, écrit le général Pellé, de vous faire
 « connaître le traitement que le gouvernement français
 « envisage d'accorder en vertu de l'article 8 de la
 « convention commerciale en date de ce jour aux pro-
 « duits originaires et en provenance de Turquie importés

« en France. Les produits énumérés dans la liste ci-
 « annexée bénéficieront, dès la mise en vigueur de la dite
 « convention, des taux de droits les plus réduits que la
 « France applique présentement ou qu'elle pourrait
 « appliquer aux produits originaires et en provenance
 « d'un autre pays quelconque. La dite liste annexe
 « étant établie d'après les statistiques du commerce
 « d'exportation de Turquie en France, si la Turquie
 « justifie dans un délai de 3 mois à compter de la mise
 « en vigueur de la convention commerciale que certains
 « de ses produits nationaux n'y sont pas prévus, la
 « France ne refusera pas de compléter la liste.

« Tous les autres produits en provenance et originaires
 « de Turquie, à l'exclusion des vins et produits vinicoles,
 « seront soumis au tarif minimum majoré de 50 %
 « de la différence entre ce tarif et le tarif général ».

On ne peut dire plus clairement que dans la liste annexe se trouvent repris tous les produits que la Turquie s'est avérée dans le passé susceptible d'exporter en France. On accepte même de compléter cette liste sur la simple demande du gouvernement turc : on accorde donc la clause de la nation la plus favorisée. Cette affirmation se trouve juridiquement confirmée par le fait que la Turquie a accepté de considérer le régime consenti par la France comme remplissant les conditions posées par l'article 8.

Cependant la lettre annexe du 24 juillet appelle une triple observation à d'autres points de vue :

1^o Aucune concession ne fut prévue pour les vins d'origine turque qui demeureraient soumis au tarif général. Pourtant, l'atteinte portée à l'octroi à ce pays de la clause de la nation la plus favorisée est pratique-

ment insignifiante : en effet, lesi les de la mer Égée productrices de vins étant transférées de la domination turque à la domination grecque, il reste peu de régions turques capables d'exporter des vins ; d'ailleurs, la Turquie, pays coranique, n'a pas manqué de réglementer la production comme la vente des boissons enivrantes.

2° Pour compléter l'illusion, on concède aux turcs, pour les produits non repris à la liste annexe, non pas comme dans les conventions précédentes des réductions sur l'écart entre les deux tarifs calculé par rapport au tarif général, mais des tarifs intermédiaires comportant des majorations du tarif minimum. Cette pratique est contraire au texte de la loi du 29 juillet 1919, puisqu'il y est dit expressément que les droits conventionnels doivent être déduits du tarif général.

Pourquoi, si c'est pour la violer, se référer à cette loi ?

3° Enfin, par suite d'erreurs matérielles et d'un défaut d'entente entre les deux gouvernements, le décret du 30 août 1924 portant promulgation en France du traité de Lausanne, ne prévoit pas la mise en vigueur des stipulations de la lettre annexe qui furent promulguées en France seulement le 17 septembre 1924 et en Turquie le 26 novembre de la même année ; on a donc du prévoir que ces dispositions auraient un effet rétroactif au 1^{er} septembre 1924, date de l'application entre les deux pays des actes de Lausanne.

La convention franco-grecque du 8 septembre 1926. —

La Grèce a continué à profiter, sauf en ce qui concerne les vins ordinaires et les vins de liqueur, de la clause de la nation la plus favorisée à la suite du renouvellement, le 21 février 1924, de l'échange de lettres des 16-28

juillet 1892. Par la convention du 8 septembre 1926, le gouvernement hellénique a renoncé à cette situation avantageuse ; il a admis que le tarif minimum ne lui serait accordé que pour 50 numéros du tarif français à la seule condition que les contingents de vins grecs appelés à bénéficier en France des taux les plus bas fussent fixés à 250.000 hectolitres par an pour les vins ordinaires et à 25.000 hectolitres pour les vins de liqueur au lieu de 200.000 et 15.000 hectolitres respectivement comme il avait été prévu en 1924.

La Grèce a jugé que le préjudice à elle causé par l'abandon de la clause de la nation la plus favorisée était minime en comparaison de l'avantage que représentait pour elle l'augmentation du contingent d'importation des vins qui devait lui permettre d'accroître de 15 à 20 millions de francs (19.500.000 au prix moyen de 300 francs l'hectolitre) chaque année ses exportations à destination de la France. Par ailleurs, les importations de vins grecs sont rarement en période normale supérieure à 275.000 hectolitres, de telle sorte qu'un contingent de cette quantité devait couvrir les possibilités de l'exportation des vins helléniques en France. Le contingent toutefois s'est avéré insuffisant. Le 26 mars 1927, il était épuisé et même dépassé (1).

La France dut, le 8 juillet (2), autoriser une importation de vins grecs en ouvrant par anticipation le contingent afférent à la période annuelle commençant en septembre 1927 et finissant en septembre 1928. Il y eut donc restriction de la clause de la nation la plus favorisée

(1) Voir *Bulletin Douanier* du 29 mars 1927, circulaire n° 876 du 26 mars.

(2) *J. O.* du 8 juillet 1927. Avis aux importateurs. Grèce.

en ce qui concerne l'importation en France des vins grecs. Aussi la Grèce a-elle cherché dès le mois de septembre 1928 à modifier le statut de 1926.

Les importations de Grèce ne paraissent pas cependant avoir fléchi. Néanmoins, on peut signaler quelques anomalies résultant de l'application partielle du tarif minimum. Ainsi la Grèce n'exporte ni carton ni papier. Ces produits ne figurent donc pas sur la liste B ; de ce fait les boîtes dans lesquelles sont expédiées les cigarettes grecques sont soumises aux droits du tarif général, d'où une surcharge sensible pour les expéditions de ces cigarettes en France, alors que la convention du 8 septembre contient en annexe des contre-lettres dans lesquelles l'administration française de la Caisse autonome des tabacs s'engage à favoriser l'importation de tabacs helléniques. De même, la magnésie calcinée, exempte de droits aux deux colonnes du tarif français, n'a pas été reprise dans les listes, mais dans ces conditions les sacs de jute qui contiennent cette marchandise se trouvent soumis aux droits du tarif général faute de dispositions contraires (1).

(1) C'est pour remédier à des inconvénients de cette nature que l'accord franco-allemand contient la disposition suivante : « Le tarif « minimum sera appliqué aux matières de toute espèce servant d'em-
« ballage aux marchandises indiquées aux listes A, B et C, si ces ma-
« tières sont d'après les prescriptions douanières dédouanées séparé-
« ment ». (Protocole de signature, ad article 1, § 1). Ce sont sans doute les anomalies que nous avons signalées dans les conditions d'application de la convention franco-grecque qui ont amené à inscrire un an après dans l'accord franco-allemand la disposition ci-dessus.

En ce qui concerne la Grèce, la difficulté n'a pu être tournée. Le gouvernement français, en effet, ne dispose pas de la possibilité de

Conclusion. — L'intérêt que peut présenter l'étude de ces conventions du point de vue auquel nous nous sommes placé nous paraît être double.

Tout d'abord, la France s'est acquis dans le monde la réputation d'être un état protectionniste parce qu'elle refusé la clause de la nation la plus favorisée. Les quelques indications ci-dessus permettent aux esprits avertis de discerner aisément qu'il s'agit plus d'une attitude que d'une réalité.

De rapides indications statistiques, en second lieu, ont montré certaines caractéristiques essentielles du commerce français d'importation, et le rôle particulier des accords commerciaux avec les pays dont la production est peu diversifiée.

D'une manière générale, la France achète surtout des matières premières exemptes de droits, des produits alimentaires comme les céréales et les sucres taxés également aux deux tarifs, des denrées coloniales frappées de droits fiscaux et pour lesquels les traités d'avant guerre accordaient le bénéfice du tarif minimum aux pays producteurs. Les importations effectuées à ces divers titres sont très considérables. Les traités de commerce sont sans effet sur les achats de la France dans tous ces cas.

décréter, sans obtenir par un accord des avantages corrélatifs, que le tarif minimum ou des droits intermédiaires s'appliqueront à un produit donné d'une provenance déterminée. Peut-être dans des cas analogues à ceux signalés ci-dessus eût-on pu appliquer le tarif général antérieur à 1910 conformément à l'article 8 de la loi du 29 mars 1910, mais cela eût été contraire aux usages, car dans la pratique on a toujours considéré que cet article ne pouvait être invoqué qu'en ce qui concerne le maintien du tarif antérieur à 1910 au bénéfice des États-Unis.

Le rôle des accords apparaît donc plus modeste et étroitement circonscrit. Il s'agit surtout de faciliter les échanges de produits finis. Ceci posé, on constate qu'en fait la France avait plus d'intérêt à traiter avec la Finlande, l'Esthonie, la Pologne, l'Espagne, la Grèce, que ces pays n'avaient d'avantages à négocier avec elle, parce que la France vend précisément dans ces contrées des objets fabriqués, tandis qu'elle y achète le plus souvent soit des produits que son sol ne fournit pas en suffisance, bois du nord, pâte à papier, oranges, fruits méditerranéens soit des articles demi-finis.

La situation sera naturellement assez différente quand il s'agira de négocier avec la Belgique et surtout avec l'Allemagne dont la production industrielle est très variée et concurrence souvent directement la nôtre.

La seule question vraiment délicate soulevée par les négociations avec quelques-uns des états dont il vient d'être question, a été celle de la tarification douanière des vins importés en France. Il s'agit là d'un produit que la France récolte en abondance et qu'elle répugne par conséquent à voir importer sur son territoire (1).

(1) Nous aurions voulu exposer longuement le rôle capital joué par le problème de l'importation et de l'exportation des vins dans les conventions commerciales françaises et spécialement dans les conventions d'après guerre. Force nous est de le résumer succinctement.

Sans méconnaître les difficultés très grandes de la viticulture, des charges très lourdes qu'elle supporte et la nécessité d'une certaine péréquation des droits de douane, il faut reconnaître que l'Espagne, la Grèce, et le Portugal, étant donné l'énorme consommation individuelle (en France, plus de 150 litres chaque année par habitant) doivent nous fournir du vin dans les mauvaises années. Peut-être la solution devrait-elle être recherchée dans un système de contingentement analogue à celui prévu à l'égard des importations de vins tunisiens (loi

Les traités que nous venons d'analyser ont donc pu rester dans les limites étroites tracées par la législation française et ne contenir en fait ni consolidation ni réduction de droits sauf précisément, comme nous le verrons plus loin, en ce qui concerne les vins.

Section III

LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE ACCORDÉE EN MATIÈRE DE TARIFS INTERMÉDIAIRES OU LIMITÉE A DES CONTINGENTS.

« Les produits naturels ou fabriqués, originaires et
« en provenance de..., énumérés à la liste C ci

du 30 Mars 1928). Un contingent global serait fixé par un accord, étant entendu qu'il serait augmenté au prorata du déficit constaté de la récolte française et algérienne.

Si une importation de vins peut être, certaines années de récolte déficitaire, absolument nécessaire, l'exportation est toujours utile en ce qui concerne les vins de crû que la France, à cause de leurs prix élevés, ne peut consommer ; et naturellement, en période de récolte trop abondante, l'exportation des vins ordinaires peut pallier à la chute des cours.

En ce qui concerne l'exportation des grands vins, les différentes régions françaises se sont groupées, on l'a dit, pour la défense de leurs intérêts et afin de dénoncer les difficultés rencontrées à l'étranger du fait soit de la prohibition de la consommation des vins et alcools, soit des taxes fiscales excessives frappant ces boissons. Dans tous les accords conclus par la France, on trouve des dispositions tendant à réduire les taxes douanières sur les vins. Néanmoins les difficultés ci-dessus demeurent, en dépit des conventions entre États et des efforts des particuliers : groupements d'exportateurs, syndicats de producteurs ou de négociants.

« annexée, bénéficieront, à leur importation en France,
 « dans les colonies et possessions françaises, des pour-
 « centages de réduction indiqués à la dite liste, les-
 « quels porteront sur la différence entre le taux du tarif
 « général et celui du tarif minimum.

« Le pourcentage restera le même, quels que soient les
 « relèvements ou abaissements de tarif, surtaxes et
 « coefficients que la France pourrait instituer dans
 « l'avenir. »

Tel est le texte découlant directement des prescriptions de la loi du 29 juillet 1919 qui se trouve généralement adopté, à quelques variantes près, (1), dans les diverses conventions qui établissent des droits intermédiaires.

Néanmoins les dispositions particulières de certaines conventions, celles avec la Tchécoslovaquie signées en 1920 et 1923, avec le Canada, avec l'Autriche, avec la Pologne, avec la Hongrie contiennent des clauses qui ont pour effet d'entraîner progressivement dans une

(1) Sur 52 accords signés de 1919 à 1927, 13 seulement prévoient des droits intermédiaires. Un libellé presque identique au texte ci-dessus se trouve dans ces divers actes : il s'agit des accords avec l'Estonie (art. 2), auquel est empruntée la citation, la Tchécoslovaquie (accords de 1920, art. 3, de 1923, art. 5), le Canada (accords de 1921, art. 5, de 1922, art. 3), la Finlande (art. 4), la Pologne (accords de 1922, art. 3, de 1924, art. 4), l'Espagne (art. 2), l'Autriche (accords de 1923, art. 4), la Lettonie (art. 2), la Hongrie (art. 4), l'Allemagne (accord provisoire du 5 août 1926, art. 3, accord du 17 août 1927, art. 3). Dans l'accord du 17 août 1927, les pourcentages sont calculés non sur l'écart entre les deux tarifs, mais sur les droits du tarif général. C'est, à ce jour, le seul accord où on trouve cette formule, conforme au décret du 6 octobre 1926.

mesure plus ou moins grande la transformation et l'amélioration des tarifs ainsi fixés conventionnellement, de telle sorte que, au bout de quelques années, le tarif minimum s'y trouve le plus souvent substitué.

Comme on peut admettre, bien qu'il s'agisse de pays ayant une production souvent assez diversifiée, que les produits principaux de leur exportation figurent dans, la liste des produits bénéficiant du tarif minimum et accessoirement dans celle où sont établis les droits intermédiaires conformes au principe de la loi de 1919, la disparition des tarifs intermédiaires progressivement rapprochés des droits minima ou confondus avec eux a pour résultat d'accorder aux états en question, avec quelque retard, le bénéfice de la nation la plus favorisée *de facto*.

On peut ranger sous 4 rubriques les procédés employés pour arriver à ce résultat :

1° Le pays contractant reçoit l'assurance que les tarifs intermédiaires qui seront ultérieurement octroyés à une puissance tierce quelconque, lui seront appliqués sans condition, s'ils sont plus favorables que ceux qui lui auraient été consentis dans l'accord conclu par lui (convention du 4 novembre 1920) ;

2° Le taux des droits intermédiaires est consolidé de telle sorte que, au cas où le tarif minimum se trouve majoré, la discrimination conventionnellement tolérée diminue ou disparaît ;

3° Aux droits intermédiaires fixés dans l'accord, on convient de substituer éventuellement tout tarif plus favorable qui sera consenti ultérieurement à des tiers, et cela même s'il s'agit de l'application du tarif minimum

et non pas seulement de droits calculés sur l'écart entre les tarifs. La portée de cette clause est toutefois restreinte car l'extension des avantages envisagés est limitée aux cas où ceux-ci sont dévolus, non à un état étranger quelconque, mais seulement à des pays nommément désignés.

4° Il peut se faire enfin que les tarifs intermédiaires soient calculés de telle manière qu'ils ne comportent pas de discrimination effective.

*La clause de la nation la plus favorisée
appliquée aux tarifs intermédiaires*

Les deux premiers alinéas de l'article 3 du traité franco-tchécoslovaque du 4 novembre 1920 disposent que des tarifs intermédiaires calculés par voie de pourcentage de réduction seront consentis à l'entrée en France aux articles originaires et en provenance de Tchécoslovaquie énumérés à la liste annexe B. Le paragraphe 3 de cet article prévoit en outre que :

« Ce pourcentage sera d'autre part ramené immédiatement et inconditionnellement aux taux plus favorables que la France pourrait accorder en vertu d'accords ultérieurs à toute puissance tierce, sans que la Tchécoslovaquie puisse toutefois réclamer des avantages résultant du régime préférentiel accordé momentanément à certains pays pour faciliter au moyen de fournitures des règlements financiers entre gouvernements, soit du régime préférentiel que la

« France pourrait éventuellement conclure avec les pays
« limitrophes (1) ».

M. Gignoux commente ainsi ce paragraphe :

« Il convient de ne pas se méprendre sur la portée de
« ce texte. Il ne constituait pas à proprement parler
« l'application classique de la clause de la nation la
« plus favorisée puisqu'il n'assurait pas aux produits
« tchécoslovaques le bénéfice du régime douanier le
« plus favorable, c'est-à-dire le tarif minimum ; ce
« n'était qu'une application limitée en étendue et en
« importance du régime ancien mais qui devait jouer,
« néanmoins, de façon appréciable après la conclusion
« d'accords nouveaux avec l'Esthonie, la Finlande, la
« Pologne, etc., c'est ainsi que des réductions accordées à
« certains produits esthoniens en raison de leur rang
« relativement modeste dans l'industrie locale, tels que les
« tissus de coton et les sièges doivent être automati-
« quement étendues à la Tchécoslovaquie pour laquelle
« ils présentent une toute autre importance (2) ».

En fait une telle clause eût rapidement entraîné la disparition des tarifs intermédiaires si elle n'avait été entendue dans un sens très étroit ; elle n'a joué, en effet, que lorsque les pays tiers obtenaient réellement des taux

(1) Le texte du § 3 de l'article 3 limitait l'extension des faveurs ultérieurement consenties aux tiers aux seuls pourcentages de réduction par l'opposition des mots « ce pourcentage » aux mots « taux plus favorable ». Ce paragraphe avait ainsi une portée restreinte et pour en éviter l'application, il suffisait de consentir à des pays moins bien outillés que la Tchécoslovaquie le tarif minimum plutôt que des pourcentages plus favorables que ceux de la liste B. Ainsi d'une manière indirecte cette clause entraînait, à l'égard des tiers, l'octroi plus fréquent du tarif minimum.

(2) C.-J. GIGNOUX, *op. cit.*, page 74.

de réduction plus favorables et non *un régime plus avantageux*, c'est-à-dire le tarif minimum (1).

« Aussi bien, ajoute M. Gignoux, certains milieux industriels et une grande partie des commissions des douanes du Parlement français dénoncèrent-ils promptement dans l'article 3 de la convention tchécoslovaque une dérogation aux dispositions de la loi du 29 juillet 1919 qui prévoit que toute réduction sur le tarif général doit avoir pour contre-partie des avantages corrélatifs (2) ».

Ainsi critiqué malgré sa portée assez restreinte, le paragraphe 3 de l'article 3 de l'accord franco-tchécoslovaque ne fut plus repris dans aucune autre convention, si ce n'est dans l'accord provisoire du 5 août 1926 et

(1) L'accord franco-espagnol du 8 juillet 1922 a entraîné l'application la plus étendue de l'article 3, § 3.

Les pourcentages subirent des modifications pour 10 numéros du tarif. Parmi les principaux articles visés, citons les fils de fer, 60 % au lieu de 40 % ; le permanganate de potasse, 80 % au lieu de 30 % ; les tissus de coton teints, brillantés ou façonnés, 75 %, au lieu de 25 % ; les dentelles, 85 % au lieu de 50 % ; la bonneterie de laine, 60 % au lieu de 30 % ; les velours de laine pour ameublement, 50 % au lieu de 30 % ; la bijouterie doublée, 80 % au lieu de 60 %.

(2) M. Gignoux, *ibid.*, même page, cite ici l'opinion des commentateurs. On peut observer que la corrélativité des avantages existait puisque pour sa part la France devait en toutes circonstances obtenir le bénéfice des facilités accordées par la Tchécoslovaquie aux puissances tierces.

On peut opposer plutôt à l'article 3, § 3, ce passage du rapport de M. Jean Morel sur la future loi du 29 juillet, emprunté d'ailleurs à l'exposé des motifs : « Par l'effet de cette clause, un pays auquel nous aurions accordé seulement un dégrèvement sur le tarif général sans aller jusqu'au tarif minimum eût finalement joui de ce dernier aussi-tôt qu'une autre puissance l'aurait obtenu, mais à l'avenir il n'en sera pas ainsi ». (*Doc. Parl.*, Sénat, année 1919, N° 248).

dans le traité définitif entre la France et l'Allemagne. Partout ailleurs on eut recours à un autre procédé qui a le mérite, du point de vue français, de limiter l'avantage consenti dans l'espace et, au point de vue de l'autre signataire, celui de lui permettre de profiter gratuitement non seulement de droits intermédiaires plus favorables, mais éventuellement du tarif minimum.

C'est dans la convention commerciale franco-canadienne du 15 décembre 1922 que l'on trouve pour la première fois la nouvelle formule. Aussi analyserons-nous ici cet accord avant d'examiner les conventions avec les pays de l'Europe centrale et le deuxième accord avec la Tchécoslovaquie.

*Les tarifs intermédiaires consolidés :
L'accord franco-canadien*

Le principe nouveau contenu dans la convention du 15 décembre 1922 entre la France et le Canada (1) con-

(1) La convention du 15 décembre 1922 remplace un accord provisoire annexe aux actes antérieurs. Cet arrangement en date du 20 janvier 1921 contenait déjà des droits intermédiaires conformément à la loi du 29 juillet 1919.

Dans un ordre d'idées assez différent de celui qui nous occupe, il nous paraît intéressant de citer ici le préambule de l'accord du 15 décembre : « Le Président de la République française et S. M. le Roi du « Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande et des Territoires « Britanniques au-delà des mers, Empereur des Indes, également animés « du désir de favoriser le développement des relations commerciales « entre la France et le Canada, ont résolu de conclure une convention « à cet effet et ont nommé pour leurs plénipotentiaires respectifs, « savoir : Le Président de la République française, M. R. Poincaré, « Sénateur, Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, « M. Lucien Dior, ministre du Commerce ; et Sa Majesté le Roi du « Royaume Uni, Son Excellence le très honorable baron Hardinge of

siste à consentir aux pays contractants la clause de la nation la plus favorisée par rapport à un pays voisin situé dans des conditions de production analogues. Les articles 4 et 5 de la convention franco-canadienne assurent aux marchandises du Canada un régime au moins aussi avantageux que celui des États-Unis. Cette concession est inconditionnelle d'après l'article 4 et le premier alinéa de l'article 5 :

Article 4. — « Si la France accorde aux États-Unis
« d'Amérique en ce qui concerne n'importe lequel des
« produits énumérés à l'annexe B de cette convention,
« des pourcentages plus favorables que ceux indiqués
« dans la dite annexe ou le bénéfice du tarif minimum,
« les produits identiques ou similaires originaires et en
« provenance du Canada jouiront immédiatement et
« sans condition du bénéfice des dites concessions ».

« Penshurst, etc..., l'Honorable William Stevens Fielding, membre de
« l'Honorable Conseil privé de Sa Majesté pour le Canada, membre du
« Parlement du Canada, ministre des Finances du Canada, l'Honorable
« Ernest Lapointe, membre de l'Honorable Conseil privé de Sa Majesté
« pour le Canada, membre du Parlement du Canada, ministre de la
« Marine et des Pêcheries du Canada. »

L'énoncé de ces noms est extrêmement significatif. Il fait ressortir un point très intéressant du droit intérieur britannique, à savoir le droit des Dominions à négocier eux-mêmes les conventions internationales et à être représentés auprès des gouvernements étrangers. Si, en effet, les délégués des possessions britanniques ont signé le traité de Versailles, si ils siègent comme des représentants d'États absolument indépendants à la Société des Nations, ils n'avaient pas encore en 1922 le droit d'engager seuls la politique extérieure.

Les droits des Dominions en cette matière ont été très élargis c'est ainsi qu'en 1928, le Canada a installé une légation à Paris. Les plénipotentiaires aujourd'hui seraient tous Canadiens, ils agiraient : « pour et au nom de Sa Majesté ».

Article 5. — « Tous produits originaires et en prove-
« du Canada autres que ceux qui sont énumérés aux
« listes A et B ci-annexées, seront soumis en France
« au taux du tarif général de 1910, aussi longtemps
« qu'en vertu du décret du 28 mars 1921, ce tarif de-
« meure applicable aux produits des États-Unis autres
« que ceux visés à la liste A et à la liste B annexées à la
« loi du 29 mars 1910 ».

Au contraire, les avantages qui seront éventuellement consentis aux États-Unis ne seront étendus dans les cas prévus au dernier alinéa de l'article 5 que moyennant compensation, afin de sauvegarder sans doute le principe de la corrélativité des avantages.

Article 5 (dernier alinéa). — « Si la France accorde
« aux États-Unis d'Amérique, à un moment quel-
« conque, pour l'un des produits autres que ceux qui
« sont énumérés aux listes A et B annexées à la présente
« convention, un traitement plus favorable que celui
« accordé au Canada, le Canada aura le droit de réclamer
« le bénéfice du même traitement pour tout produit
« identique ou similaire originaire et en provenance du
« Canada, à condition que la France ait le droit de
« demander une concession raisonnable et équivalente
« de la part du Canada. La France s'engage à prendre
« en due considération toute demande ainsi présentée
« par le Canada et à faire connaître promptement quelle
« concession de caractère similaire elle désire en échange.
« Les gouvernements des deux pays s'engagent à
« aborder l'examen de ces questions dans un esprit
« amical et avec le désir mutuel de conclure un accord
« équitable ».

Ainsi les conditions douanières réservées aux marchandises canadiennes dépendent pour une très large part du statut octroyé aux produits des États-Unis. Quel est celui-ci ?

Le régime consenti aux États-Unis d'Amérique lors de la signature du traité avec le Canada est clairement défini à l'article 5, premier alinéa. Pour en bien saisir la nature, il faut remarquer avec MM. Nogaro et Moye, — et bien que l'observation de ces auteurs ne se réfère qu'au maintien des droits du tarif général antérieur à 1910, — que « la référence à notre ancien tarif général équivaut « exactement à la rédaction d'un tarif annexé puisqu'il « s'agit d'un tarif (nous dirions aujourd'hui de tarifs) qui « n'est plus en vigueur et qui ne peut plus, par consé- « quent, être modifié ; les droits qui y sont mentionnés « ne peuvent donc être changés que par une dénoncia- « tion de l'accord (1), tout comme s'ils étaient insérés « dans ces textes d'accords » (2).

Il est clair que le bénéfice du même avantage est explicitement accordé au Canada. Cette fixité des tarifs s'est affirmée au profit des deux pays nord-américains au lendemain des accords avec l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, et l'Italie et du relèvement du tarif français

(1) Les auteurs précisent en note que l'entente franco-américaine n'est pas consacrée par un acte bilatéral puisqu'il comporte essentiellement « aux États-Unis la proclamation présidentielle, en France une loi et un décret du 29 mars 1910 ».

M. Basdevant dans son *Recueil des traités* (tome I, page 269) donne des indications qui confirment celles de MM. Nogaro et Moye. « Ce *modus vivendi* n'a pas été établi par un instrument diplomatique consacrant des engagements réciproques, mais par des actes unilatéraux émanant de chacun des deux gouvernements ».

(2) NOGARO et MOYE, *op. cit.*, page 128.

du 2 mars 1928. Le Canada et les États-Unis ont définitivement obtenu le tarif minimum pour un grand nombre de numéros du tableau des droits.

Le gouvernement français dans un autre ordre d'idées n'a pas cru devoir imposer, conformément au paragraphe dernier de l'article 5, un marchandage au Canada qui a profité gratuitement, même pour les produits non inscrits aux listes, des tarifs consentis aux États-Unis. A noter que le régime des deux pays n'est pas strictement semblable, le Canada pouvant bénéficier du tarif minimum du fait de concessions accordées aux États Unis tandis que cet avantage n'est pas prévu à l'égard de cette puissance. Par ailleurs, les droits intermédiaires résultant de la liste B, puisqu'ils sont supérieurs très généralement aux anciens tarifs généraux n'ont été mis en application qu'exceptionnellement, notamment entre le 6 septembre et le 17 novembre 1927, quand le bénéfice du tarif général antérieur à 1921 fut pratiquement retiré aux États-Unis.

La clause des pays limitrophes plus favorisés (1).

Parmi les puissances européennes, la Tchécoslovaquie a eu surtout à supporter en France, dans une mesure appréciable, des discriminations douanières, conséquence de l'application des nouvelles méthodes contractuelles.

Il s'agit cependant d'une nation alliée et amie, aussi

(1) Bien que ces clauses soient aujourd'hui, pour la plupart, caduques, il nous a paru intéressant d'en faire l'étude approfondie. Il n'existe pas de commentaires officiels de ces accords qui ne sont pas venus en discussion devant les Chambres.

convient-il d'examiner les raisons de cet état de choses. Elles s'appliqueraient, *mutatis mutandis*, quoiqu'avec moins d'évidence, aux autres pays de l'Europe centrale. Ce rappel des circonstances expliquera les solutions prises. En 1920 et même en 1923, lors de la signature des conventions franco-tchécoslovaques, les producteurs français redoutaient *a priori* que l'industrie tchèque, puissante et diversifiée, ne portât son effort d'expansion vers les marchés occidentaux par suite de la rupture de l'ancien ordre économique de l'empire des Habsbourg.

D'autre part, le gouvernement de Prague, en présence de la situation particulière de son industrie nationale, privée de ses débouchés habituels, a pratiqué résolument pendant de longues années une politique de prohibition d'importation et a majoré considérablement les droits de douane (le coefficient 20 se trouve très fréquemment dans le tarif tchèque, alors que le coefficient de dépréciation monétaire est voisin de 7). Les négociateurs tchécoslovaques se trouvaient ainsi mal placés pour demander que soient appliquées aux produits de l'exportation de leur pays des tarifs douaniers avantageux, puisqu'ils devaient refuser pour leur part des améliorations efficaces de leur tarification et de leur réglementation douanière.

Enfin, les circonstances ont amené l'ouverture des négociations qui ont abouti à l'accord du 17 août 1923 à l'époque de l'effondrement du mark allemand ; dans ces conditions les groupements industriels français, conseillers techniques du gouvernement, se sont vivement opposés à la concession du tarif minimum à la Tchécoslovaquie par crainte du trafic détourné des

marchandises allemandes (1). C'est en se reportant à ces conditions particulières que l'on comprend que, tout en refusant provisoirement pour les produits inscrits à la liste C le bénéfice du tarif minimum à la Tchécoslovaquie, les négociateurs aient imaginé, d'accord avec l'industrie française, de retarder la concession de cet avantage jusqu'au jour où il pourrait être consenti à l'Allemagne ; c'est également pour ces motifs qu'on eut recours à la limitation à des contingents chiffrés des avantages conventionnels accordés à certains produits.

Ainsi apparaît, une fois encore, combien les relations commerciales de la France avec les diverses puissances furent liées au problème de l'établissement d'un statut contractuel avec l'Allemagne.

L'article 222 du traité de Saint-Germain et l'article 203 du traité de Trianon donnaient aux États successeurs de la double Monarchie, Tchécoslovaquie, Hongrie, République d'Autriche la possibilité de se consentir mutuellement des avantages douaniers dont les tiers s'interdisaient de réclamer le bénéfice.

Cette clause est restée sans effet. Par un curieux renversement, les accords commerciaux de la France avec

(1) En l'espèce, dans de nombreux cas, cette crainte pouvait à l'époque paraître fondée dans une mesure beaucoup plus large qu'à l'égard de la Finlande (voir ci-dessus page 114). L'Allemagne et la Tchécoslovaquie ont une grande étendue de frontières communes certaines industries tchèques textiles, produits chimiques, verrerie, sont à proximité de centres industriels allemands. Des fraudes eussent parfois été possibles, certaines ont été signalées. Il existe de plus parfois des communautés d'intérêts entre des usines tchèques et allemandes, il est donc difficile de faire la distinction entre les profits réalisés par l'une ou l'autre firme, malgré la différence effective du lieu de production.

ces pays concèdent à leur importation en territoire français un régime en quelque sorte commun, les avantages accordés à l'une de ces Puissances devant, dans des cas déterminés, s'étendre à l'autre. Toutefois, les dispositions conventionnelles ne sont pas les mêmes dans les accords du 23 juin 1923, du 17 août 1923 et dans la convention du 13 octobre 1925. En outre, la Tchécoslovaquie et la Hongrie se sont assurées le bénéfice de certains avantages accordés à l'Allemagne qui, par le jeu compliqué des différentes clauses de ces accords, profitent indirectement à l'Autriche. Enfin, pour avoir une idée exacte du système de concessions faites aux pays de l'Europe centrale et de la répercussion les uns sur les autres des divers accords qu'ils ont passés ou que l'Allemagne a conclus avec la France, il faut ajouter que la Pologne, par la convention du 9 décembre 1924, a obtenu, pour les produits de son exportation, l'extension des droits plus avantageux dont les produits du Reich pourraient jouir ultérieurement à l'entrée en France.

Nous avons groupé les textes divers qui régissent la matière en un tableau comparatif que l'on trouvera pages 144 et 145.

Tchécoslovaquie

Convention du 17 août 1923.

ART. VII. — Si la France accorde, à un moment quelconque, à des états limitrophes de la République tchécoslovaque qui ne furent pas les alliés de la France pendant les années de guerre de 1914 à 1918, un traitement plus favorable que celui qui est accordé à la République tchécoslovaque pour les produits visés aux listes B et C annexées au présent traité, ce traitement plus favorable s'appliquera immédiatement et inconditionnellement aux produits originaires et en provenance de la République tchécoslovaque.

La présente disposition s'entend sous réserve des exceptions prévues à l'alinéa 2 de l'article 4.

ART. VIII. — Si la France accorde à l'Autriche et à la Hongrie, à un moment quelconque, pour l'un des produits autres que ceux qui sont énumérés aux listes B et C annexées à la présente convention, un traitement plus favorable que celui auquel sont soumis les mêmes produits originaires et en provenance de la République tchécoslovaque, celle-ci aura le droit de réclamer

Pologne

Convention du 9 décembre 1924.

ART. V. — Si pour l'un quelconque des produits énumérés à la liste D, la France accorde à un pays limitrophe de la Pologne qui a été en guerre avec la France au cours des années 1914 et 1918, un traitement plus favorable que celui qui est prévu à la liste C, ce traitement sera étendu immédiatement et inconditionnellement aux produits identiques originaires et en provenance de la République polonaise.

ART. VI. — Si, pour des produits énumérés à la liste C et non repris à la liste D, le gouvernement français accorde ultérieurement des pourcentages plus favorables à un pays limitrophe de la Pologne qui a été en guerre avec la France au cours des années 1914 et 1918, la Pologne pourra, dans un délai de deux mois, en réclamer le bénéfice. La France s'engage à examiner cette demande avec bienveillance et à l'accueillir, si les conditions de la production polonaise et si l'équilibre des avantages et concessions inscrits au présent traité ou résultant du traitement de la nation la plus

Hongrie

Convention du 13 octobre 1925.

ART. V. — Si la France accorde à un moment quelconque à l'Autriche ou à la Tchécoslovaquie un traitement plus favorable que celui qui est accordé à la Hongrie pour les produits visés aux listes B et C annexées au présent accord, ce traitement plus favorable s'appliquera immédiatement et inconditionnellement auxdits produits originaires et en provenance de Hongrie.

De même la Hongrie recueillera le bénéfice des avantages qui, pour les produits énumérés à la liste D, pourraient être accordés à l'Allemagne sans qu'il soit besoin à cet effet de compensation d'aucune sorte.

ART. VI. — Cf, *mutatis mutandis*, article VIII de l'accord franco-tchécoslovaque.

Autriche

Convention du 22 juin 1923.

ART. IV. — Les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance de l'Autriche énumérés à la liste C bénéficieront des pourcentages de réduction énumérés à la dite liste.

.....
.....

le bénéfice du même traitement pour le même produit ou pour tous produits visés à la même position du tarif français lorsque ce produit est originaire et en provenance de la République tchécoslovaque à condition que la France ait le droit de réclamer une compensation raisonnable et équivalente de la part de la République tchécoslovaque.

La France s'engage à prendre en due considération toute demande ainsi présentée par la République tchécoslovaque et à faire connaître promptement quelles concessions de caractère similaire elle désire en échange. Les gouvernements des deux pays s'engagent à aborder l'examen de ces questions dans un esprit amical et avec le désir mutuel de conclure un accord équitable.

favorisée ou des clauses d'assimilation qui y figurent, autorisent cette concession ; au cas où, dans un délai d'un mois à partir de la demande, il ne serait pas fait droit au désir de la Pologne, celle-ci pourrait dénoncer la présente convention pour prendre fin deux mois après.

Si la France accorde à un moment quelconque à la Hongrie ou à la Tchécoslovaquie un pourcentage plus favorable que celui qui est accordé à l'Autriche pour les produits visés à la liste C ce pourcentage plus favorable s'appliquera immédiatement et inconditionnellement auxdits produits originaires et en provenance d'Autriche.

Il faut noter enfin que la convention commerciale avec la Tchécoslovaquie contient, pour les seuls sièges en bois courbé (n° 590 du tarif français), une disposition analogue à celle de l'article 3, paragraphe 3, du traité du 4 novembre 1920 et, en outre, la consolidation du droit intermédiaire qui doit rester le même si les tarifs augmentent. Bien mieux, en cas de majoration des droits quelle qu'elle soit, la France s'engage à accorder purement et simplement le tarif minimum pour la porcelaine

décorée, certaines glaces minces et les perles de verre (1).

Le résultat pratique de toutes ces dispositions a été la concession progressive du tarif minimum à tous ces pays sur une échelle beaucoup plus grande que celle primitivement prévue et la disparition complète des tarifs intermédiaires établis dans les conventions conclues par eux avec la France (2).

Une circulaire de l'Administration des Douanes a réglé définitivement cette question au lendemain du jour (15 avril 1928) où l'Allemagne obtint le bénéfice intégral

(1) La circulaire des Douanes N° 338 du 8 avril 1925 précise que :

« Il résulte d'une lettre du 22 juin 1923 du gouvernement français
« au ministre de la République d'Autriche à Paris, que la France s'en-
« gage à accorder aux produits originaires et en provenance d'Autriche
« énumérés à la liste C annexée à la convention du 22 juin 1923, le
« bénéfice de tout traitement plus favorable qu'elle pourrait accorder
« à la Tchécoslovaquie pour les mêmes produits, à la suite des négo-
« ciations engagées avec ce pays. Cette assimilation ne saurait cepen-
« dant s'appliquer aux produits pour lesquels la réduction tarifaire
« accordée à la Tchécoslovaquie serait limitée à un contingent dé-
« terminé.

« Un certain nombre de produits autrichiens ont été admis à béné-
« ficier du tarif minimum, conformément à cette clause, à la suite de
« la mise en application de la convention du 17 août 1923.

« L'engagement dont il s'agit n'a, d'ailleurs, qu'une portée limitée et
« n'est pas susceptible d'être invoqué par l'Autriche lors d'un accord
« conclu postérieurement avec le Cabinet de Prague. »

A cette occasion nous signalons que presque tous les accords commerciaux sont ainsi accompagnés de dispositions secrètes, que force est parfois de divulguer pour permettre l'application par les organismes d'exécution, comme dans le cas particulier.

(2) Quelques produits polonais inscrits à la liste C et non repris à la liste D, sont restés frappés de droits intermédiaires après la mise en vigueur de l'accord franco-allemand jusqu'au jour où le gouvernement polonais obtint qu'ils fussent admis au tarif minimum, en échange de certaines facilités consenties par lui pour l'importation des vins de France (Voir *J. O.* du 31 juillet 1928).

de la clause de la nation la plus favorisée ; elle comporte à ce sujet les instructions suivantes :

« Ainsi que le service en a été informé par note N° 80
 « du 11 avril courant, toutes les marchandises allemandes
 « déclarées pour l'acquittement à partir du 16 inclus,
 « seront sous les conditions de justification d'origine
 « et de transport réglementaires, admises au bénéfice
 « du tarif minimum.

« Cette mesure a pour effet de modifier la tarification
 « applicable à certaines marchandises originaires des
 « États de l'Europe Centrale. J'indique ci-après les
 « solutions qui ont été adoptées, d'accord avec le
 « département du Commerce, pour les importations
 « de chacun de ces pays. »

« 1° *Tchécoslovaquie*. — Tous les pourcentages accordés
 « à ce pays deviennent caducs et les marchandises qui
 « y étaient soumises bénéficieront, à partir du 16 avril,
 « du tarif minimum. Autrement dit, aucun produit de
 « cette origine n'est plus désormais passible de droits
 « intermédiaires, la tarification applicable aux produits
 « tchèques étant soit le tarif général, soit le tarif mini-
 « mum. »

« 2° *Pologne*. — Les marchandises polonaises figurant à
 « la liste D annexée à la convention du 29 décembre 1924
 « bénéficient intégralement des avantages accordés à
 « l'Allemagne : elles bénéficieront donc du tarif mi-
 « nimum. »

« Les autres articles restent soumis soit au tarif
 « minimum, soit aux droits intermédiaires fixés par le
 « tableau des droits, édition de janvier 1928, compte
 « tenu des modifications qui y ont été apportées ulté-
 « rieurement. »

« 3^o *Hongrie*. — Même solution pour les produits
« dénommés au tableau B de la convention du 13 octobre
« 1925, modifiée par celle du 18 décembre 1926. »

« En outre, les articles hongrois actuellement soumis
« à des droits intermédiaires, bénéficieront du régime
« plus favorable accordé à l'Autriche ou à la Tchéco-
« slovaquie, c'est-à-dire du tarif minimum accordé à
« l'Allemagne.

« 4^o *Autriche*. — Il a été décidé, d'accord avec les
« départements intéressés, que, par une extension libé-
« rale des clauses de la convention du 22 juin 1923,
« l'Autriche serait admise au bénéfice du tarif minimum
« pour ceux de ses produits actuellement soumis à des
« droits intermédiaires, à la condition toutefois que, par
« le jeu des principes rappelés ci-dessus, les similaires
« tchèques ou hongrois soient également admissibles au
« tarif minimum.

« Pour l'Autriche comme pour la Hongrie, il subsiste
« donc des droits intermédiaires pour certaines marchan-
« dises (1). »

Le contingentement

Les négociateurs autrichiens, hongrois, ou tchéco-slovaques s'ils se sont le plus souvent résignés à attendre que l'Allemagne obtienne en quelque sorte pour leur compte le bénéfice du tarif minimum, l'ont parfois exigé avec des raisons si probantes, tirées de la puissance de l'industrie de leur pays et de l'existence des courants commerciaux réels avec la France,

(1) Note aux Directeurs du 13 avril 1928, N° 825-I. I. Voir *Bulletin douanier*, N° 552 du 17 avril 1928, page 117.

que satisfaction a dû leur être donnée, mais seulement sous la réserve que la concession faite serait limitée, soit en valeur, soit en quantité.

C'est là une innovation dans les méthodes contractuelles (1) ; ce procédé apparaît pour la première fois dans la convention du 23 juin 1923 avec l'Autriche.

L'économie en est la suivante : l'importation des articles est libre ; la loi du 6 mai 1916 d'ailleurs avait, en juin 1923, cessé ses effets, et aucune prohibition n'aurait pu être prescrite par décret ; la restriction ne touche que la seule application du tarif minimum, mais, hors contingent, les marchandises peuvent entrer en France à la condition d'acquitter les droits du tarif général, et éventuellement, dans le cas où les conventions le prévoient, des tarifs intermédiaires.

A quel besoin répond cette pratique nouvelle ? L'idée dominante est avant tout d'éviter le trafic détourné, c'est-à-dire d'écarter les importations allemandes arrivant par la voie de l'Autriche, de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie ; on cherche également à garantir les producteurs contre ce qu'on a appelé le dumping au change. On veut enfin proportionner étroitement les

(1) Ce moyen, pour inusité qu'il soit, ne peut être dit extra-légal, puisque le gouvernement est constitutionnellement libre de traiter comme il l'entend. La limitation de l'avantage octroyé, du moment que les tarifs appliqués sont établis conformément à la loi, n'excède nullement les pouvoirs déferés à l'exécutif. Ces mesures pouvaient donc être mises en application par décret. On peut d'ailleurs invoquer les précédents existant dans la législation interne, notamment la loi du 19 juillet 1890, limitant à des contingents l'importation dans la métropole des vins et des plombs provenant de Tunisie. Les importations de tapis du Maroc, de rhums coloniaux, etc., sont contingentées à l'entrée en France dans des conditions analogues.

importations d'un pays à son potentiel de production. Cette préoccupation est voisine de celle qui a amené à imaginer le système des pourcentages par lequel on prétend (1) mesurer exactement le droit de douane d'après les facilités diverses de la fabrication ou de la vente dans chaque état.

Cette intention ressort à l'évidence des textes ci-dessous :

<i>Tchécoslovaquie</i>	<i>Pologne</i>	<i>Hongrie</i>
Convention de 1923.	Convention de 1924.	Convention de 1925.
ART. VI. — Si l'un quelconque des avantages accordés en matière tarifaire aux produits originaires et en provenance de la République tchécoslovaque par les articles 4 et 5 ci-dessus est limité à des contingents ou susceptible de modifications ultérieures, des conditions de l'octroi et du décompte des contingents et, s'il y a lieu, les modalités suivant lesquelles une tarification nouvelle serait instituée feront l'objet d'un accord entre les gouvernements des Hautes Parties Contractantes.	ART. V § 2. — Il est entendu que la Pologne ne pourra réclamer le bénéfice d'un traitement plus favorable qui serait limité à des contingents, que pour des contingents calculés sur le rapport de sa production avec la production des pays visés à l'alinéa 1 ^{er} du présent article.	ART. V § 3. — Il est entendu que la Hongrie ne pourra réclamer le bénéfice d'un traitement plus favorable qui serait limité à des contingents que pour des contingents calculés sur le rapport de sa production avec la production des pays visés aux alinéas 1 et 2 du présent article.

En ce qui concerne la protection du marché national, pareille mesure paraît présenter de grands avantages, parce que les industriels et les producteurs évaluent exactement quelles quantités de marchandises pourront

(1) Voir ci-dessus page 66.

être importées d'un pays déterminé. Ils peuvent développer leur vente sans craindre un accroissement de concurrence. On empêche enfin radicalement les détournements de trafic tant redoutés : en effet, les industriels du pays expéditeur, voyant leurs exportations contingentées, ont tout intérêt à se répartir entre eux le contingent et à empêcher d'eux-mêmes les maisons étrangères de prendre une part aux répartitions.

Mais les inconvénients sont plus nombreux encore. Généralisée, cette pratique aboutirait au contrôle par l'état du commerce d'importation : cette hypothèse ne correspond pas à ce qui fut dans la réalité, mais elle permet le rapprochement avec les mesures de rationnement pratiquées pendant la guerre. La prétention de limiter l'extension des avantages au potentiel de production provoque de perpétuels marchandages, dont le moindre inconvénient est d'amener les états soumis à ces restrictions à imposer des vexations aux importateurs français, afin de se réserver une « monnaie d'échange » au cas où la question de l'octroi de contingent serait discutée avec la France.

Du point de vue économique, on doit signaler un danger plus grand encore. Soit par exemple le contingent de 6.000 ou 7.000 tonnes de porcelaine accordé à la Tchécoslovaquie, il est à peine suffisant pour assurer une exportation normale en France des différentes sortes de porcelaines de Bohême. Les industriels tchèques auraient pu, en conséquence, décider de n'importer qu'une catégorie déterminée d'articles, les services à thé ou à café par exemple, de poids unitaire médiocre et de vente aisée. Ce serait donc uniquement 7.000 tonnes de ces articles qui seraient importées systématiquement,

bousculant sur ce point spécial les habitudes antérieures et submergeant le marché. L'exemple pourrait être repris pour un grand nombre d'autres produits.

Enfin toutes les prescriptions nécessaires pour le contrôle des contingents compliquent d'une manière énorme les formalités douanières ainsi que les conditions d'application des conventions (1) et le contrôle des contingents est passablement aléatoire, surtout quand il s'agit de produits de faible volume unitaire dont l'importation peut se faire par un grand nombre de bureaux (2).

Pour faciliter à la fois la répartition et le contrôle, on

(1) En fait, certaines difficultés se sont présentées lorsque la concession faite à l'Allemagne fut limitée à un contingent. Dans ce cas, l'Autriche n'en bénéficie pas. Pour la Pologne et la Hongrie, l'extension ne se fait pas de plein droit, le contingent doit être proportionné à la capacité de production de chacun de ces pays.

Lorsqu'il s'agit de l'application de l'article 7 de la convention du 17 août 1923, le cas est plus délicat encore.

Il faut envisager trois éventualités :

1^o Le produit tchèque est soumis au tarif général, le produit allemand obtient le tarif minimum limité à un contingent. C'est ce tarif qui doit s'appliquer désormais à la Tchécoslovaquie dans les mêmes limites ;

2^o Le produit tchèque est soumis à un tarif intermédiaire sans limitation, le produit allemand au tarif général et au tarif minimum dans les limites d'un contingent : — dans ce cas on ne peut déterminer *a priori* le régime le plus avantageux, l'application du régime allemand ne peut être immédiate et inconditionnelle ;

3^o Si le contingent allemand est plus élevé que le tchèque, le régime allemand prévaut, à moins que la Tchécoslovaquie n'ait un tarif intermédiaire hors contingent et l'Allemagne le tarif général : — dans ce cas, à moins d'avis contraire, le régime réservé par la convention tchèque est maintenu, la Tchécoslovaquie en tout état de cause doit choisir entre les deux régimes, elle ne peut bénéficier à la fois du contingent majoré et de son tarif intermédiaire. Il y a choix entre son régime propre et le régime allemand, et non combinaison des deux.

(2) On peut par exemple souligner qu'il n'a jamais été possible de

a été amené à prévoir des dispositions spéciales. Le contrôle appartient à la douane française, la répartition aux organismes compétents du pays exportateur.

Dans les conventions qui nous occupent, le procédé employé est toujours analogue à celui prévu à l'alinéa 2 du protocole de signature de la convention du 17 août 1923.

« Le décompte de ces contingents étant établi par
« les autorités douanières françaises, ces avantages
« seront accordés aux produits visés à la dite liste
« lorsqu'ils seront accompagnés d'une attestation spé-
« ciale délivrée par les autorités tchécoslovaques à ce
« habilités, lesquelles seront portées à la connaissance
« du gouvernement français. Lorsque ces contingents
« auront atteint les neuf dixièmes de leur montant, le
« gouvernement français en avisera le gouverne-
« nement tchécoslovaque. »

Il peut paraître anormal de voir ainsi les exportateurs jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des restrictions qui leur sont imposées : il ne faut pas perdre de vue qu'en général l'idée de restriction des importations n'intervient que secondairement dans les accords que nous examinons ici. Aussi les contingents sont-ils le plus souvent calculés largement.

Très rares sont les cas où le contingent ait été sur le point d'être atteint (1).

décompter exactement l'importation des crayons d'origine tchécoslovaque dont le contingent était fixé à 300 quintaux métriques.

(1) Les seuls contingents qui se sont avérés quelque peu insuffisants sont ceux de porcelaine, de certaines machines agricoles (écrémeuses, semoirs) de crayons et de bijouterie fantaisie à l'importation de Tchécoslovaquie. L'avenant du 19 août 1924 a partiellement modifié

Ainsi, — il est bien entendu que nous ne parlons pas ici de l'accord provisoire du 5 août 1926 avec l'Allemagne, — ces contingentements apparaissent comme inutiles lorsqu'ils ne sont pas dangereux ; aussi, en ce qui concerne les pays de l'Europe centrale, ont-ils disparu avec les circonstances exceptionnelles qui les avait fait établir, c'est-à-dire au lendemain de l'application de l'accord franco-allemand du 17 août 1927.

Nous avons raisonné comme si les conventions avec la Pologne, l'Autriche, la Hongrie, voire la Tchécoslovaquie avaient établi de véritables discriminations. A vrai dire, le régime douanier imposé aux produits de ces divers pays a permis la reprise normale de leurs échanges avec la France et cela bien qu'aucun d'eux n'ait obtenu en droit avant 1928 le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

L'importation des territoires austro-hongrois et de la Serbie pendant les années 1912 et 1913, en effet, est équivalente et même inférieure aux importations réunies de la République d'Autriche, de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie, du Royaume S. H. S., si l'on tient compte toutefois du fait que certaines provinces de la double Monarchie

cette situation en augmentant le volume des contingents primitifs.

A noter cette disposition particulière du protocole de signature relative aux importations de porcelaine :

« En ce qui concerne la porcelaine décorée, le gouvernement français donne l'assurance au gouvernement tchécoslovaque que si une tarification nouvelle était établie pour ces produits, les importations de ces produits originaires et en provenance de Tchécoslovaquie seraient admises au tarif minimum ».

En conséquence, le tarif douanier ayant été majoré de 30 % à la suite de la loi du 6 avril 1926, les porcelaines tchèques bénéficièrent depuis lors de cet avantage.

sont aujourd'hui politiquement rattachées à la Pologne, à la Roumanie et à l'Italie.

Voici quelques indications statistiques en milliers de francs :

Importations en France

	en 1912 :	en 1913 :
de l'ancienne Autriche.....	106.451	103.458
de l'ancienne Serbie et.....		
du Monténégro.....	1.689	662
Total.....	108.130	104.120

Importations des États successeurs en France (1).

	Année 1924 :	Année 1925 :
Tchécoslovaquie.....	194.169	183.315
Yougoslavie.....	79.493	103.312
Autriche.....	177.346	224.207
Hongrie.....	52.053	55.046
10 %, représentant la part des provinces italiennes, roumaines et polonaises.....	5.230	5.710
Total.....	508.291	571.590

En comptant une dévaluation monétaire moyenne égale à 351 pour 1924 et à 425 pour 1925 (équivalence établie d'après les cours du franc suisse, tels qu'ils ressortent des indices mensuels établis dans le recueil mensuel de l'Institut international du Commerce on obtient les chiffres suivants :

<i>Autriche-Hongrie, Serbie</i>		<i>États successeurs</i>	
en 1912 :	en 1913 :	en 1924 :	en 1925 :
108.130	104.120	144.800	134.400
frs.	frs.	frs. suisses	frs. suisses.

(1) Nous n'avons pu donner de chiffres plus récents, faute de publications donnant les indications pour 1926 à la date où ce travail a été établi. Les statistiques officielles françaises ne donnent des relevés à jour que pour les importations de Tchécoslovaquie et de Yougoslavie.

Les tarifs intermédiaires peuvent ne pas créer une discrimination effective. — M. W. T. Page dans son mémoire à la S. D. N. sur les classifications douanières discriminantes s'exprime ainsi :

« Il est vrai qu'une très faible différence peut déterminer le cours du commerce en ce qui concerne les articles le plus rigoureusement standardisés, tels que le sucre raffiné et divers produits chimiques, ou en ce qui concerne des articles interchangeables et dont la situation, au point de vue de la concurrence, s'équilibre à très peu de chose près.

« Cependant pour la majeure partie des articles manufacturés, les tarifs et leurs effets sur les prix doivent être regardés comme seulement constituant un des facteurs qui régissent la vente. Les autres facteurs sont les suivants, les habitudes prises, le prestige, la publicité, l'organisation commerciale, la certitude et la rapidité de la livraison, les conditions de crédit et de taux de change et chacun de ces éléments peut être aussi important qu'une faible variation de prix. »

Cette opinion est l'expression d'une vérité économique trop souvent perdue de vue. On pourrait d'ailleurs compléter l'énumération des facteurs qui régissent la vente en ajoutant par exemple la qualité, la mode, l'emballage, les conditions de transport, etc...

Sans que pour cela la clause de la nation la plus favorisée cesse d'apparaître dans la généralité des cas indispensable, on peut néanmoins convenir que l'application de certains tarifs intermédiaires n'entraînant qu'une faible variation de prix ne constitue pas une discrimination suffisante pour écarter du marché les produits surtaxés. Les pays contractants n'ignoraient

pas d'ailleurs cette particularité, selon nous, lorsqu'ils ont admis ces tarifications.

La Finlande, l'Esthonie, la Lettonie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Hongrie sont en Europe les plus importants des pays exportateurs de meubles en bois courbés. Dans chacune des conventions de la France avec ces divers états, un tarif intermédiaire presque identique a été prévu. Tout s'est passé comme si le tarif minimum avait été porté aux taux des droits intermédiaires. Il n'y a pas eu à proprement parler discrimination entre les concurrents (1), puisque tous étaient soumis à une surcharge analogue.

Bien que soumis à un tarif intermédiaire correspondant à une réduction de 80 % sur l'écart entre les deux tarifs (droit minimum majoré d'environ 50 %), l'importation de chapeaux de feutre de poils importés d'Autriche et de Tchécoslovaquie n'a cessé de croître de 1923 à 1928.

A cela, trois raisons principales.

1^o Le faible taux de protection *ad valorem* du tarif minimum. La surcharge résultant de la majoration des droits ne suffisait pas en conséquence à augmenter considérablement le coût de l'unité (à partir d'avril 1926 les droits sont fixés pour les cloches par pièce à 1,36 au tarif minimum et 2, 18 au tarif intermédiaire applicable aux deux pays envisagés et par pièce également à 6,50 pour les chapeaux garnis en tarif minimum et à 9,75 en tarif intermédiaire. Valeur moyenne 60 à 65 francs).

(1) L'Allemagne ayant obtenu le tarif minimum pour les meubles en bois courbé, les Pays baltes demeurent seuls à n'en pas profiter. Il y a donc maintenant discrimination à leur détriment. On peut d'ailleurs prévoir à brève échéance la revision des conventions passées par la France avec ces États en 1921-1922 et 1924.

2° La qualité des produits, faits avec des poils de lièvre particulièrement longs et souples. Les chapeaux en provenance de l'Europe centrale ne sont pas en concurrence directe avec les produits analogues italiens ou français, leur aspect, leur forme, leur prix, la clientèle qui les achète sont différents.

3° Enfin la mode. Les importations sont surtout considérables pour les cloches de feutre et cet accroissement tient à l'usage de plus en plus généralisé du chapeau de feutre pour la toilette féminine. Les qualités supérieures importées de Tchécoslovaquie et surtout d'Autriche conviennent particulièrement à cet usage.

Cet exemple correspond strictement à la citation ci-dessus.

Le tarif intermédiaire appliqué à la gobeleterie importée de Tchécoslovaquie a constitué une anomalie, la discrimination apparente dont était frappée l'importation des gobeleteries rodées, taillées ou gravées de provenance tchécoslovaque a constitué en réalité, de 1923 au jour de l'application du décret du 30 août 1927, un avantage exclusif réservé à ce pays, et cela par suite du jeu normal des règlements français.

On sait qu'avant la loi du 2 mars 1928 qui modifiait sur ce point la réglementation « les marchandises taxées aux 100 kilogs. 80 francs et moins en tarif général et à 30 francs et moins en tarif minimum ou en tarif intermédiaire acquittent les droits sur le poids brut » (1). Les articles de l'espèce importés de Tchécoslovaquie bénéficiaient du fait de la convention du 19 août 1924

(1) Article 83 du décret portant codification des lois douanières, (décret du 28 décembre 1926.)

d'un pourcentage de réduction de 95 % sur l'écart entre les deux tarifs. Le droit sans coefficient ainsi obtenu était de 30 francs 40.

On saisit tout de suite l'avantage résultant de cette situation pour la Tchécoslovaquie, Les verreries de Bohême étaient taxées au poids net comme frappées d'un droit de plus de 30 francs, les verreries provenant de pays bénéficiant du tarif minimum étaient taxées au poids brut. Pour un article qui doit être aussi soigneusement emballé, l'intérêt de la taxation au net était évident, vu le faible écart entre les tarifs de base.

On pourrait certainement découvrir quelques cas analogues, spécialement en ce qui concerne les importations du Canada ou des États-Unis d'Amérique soumises à des droits intermédiaires. Ceux que nous venons de citer sont les plus typiques et permettent d'illustrer de quelques exemples cette idée qu'une faible discrimination est dans certains cas sans effet.

Section IV

LE RENOUVELLEMENT DES CONVENTIONS ANCIENNES

La France a consenti *implicitement*, et sous une forme détournée, la clause de la nation la plus favorisée à l'Italie, à la Belgique et au Luxembourg (qui forment l'Union économique belgo-luxembourgeoise), au Portugal et à la Grèce (en 1924 seulement), par un procédé extrêmement simple : le renouvellement des conventions

qui nous liaient depuis de nombreuses années avec ces pays.

De la sorte, il n'est pas expressément écrit que la France accorde la clause de la nation la plus favorisée, et la fiction d'après laquelle le gouvernement, depuis 1919, se trouve contraint de ne plus consentir cet avantage, est sauvegardée, puisqu'il s'agit simplement non d'une faveur nouvelle, mais du maintien d'un état de choses existant depuis de longues années.

Ce souci s'expliquait tant que l'on a cru ou voulu faire croire que la loi du 29 juillet 1919 interdisait réellement la concession de la « clause ». On comprend mal toutefois, que, dans les décrets portant promulgation des accords avec les pays ci-dessus cités, ne soit visée que la seule loi du 29 juillet 1919.

« Vu l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, Vu la loi « du 29 juillet 1919 » portent les décrets des 26 novembre 1922 et 31 octobre 1924, mettant en vigueur les arrangements avec l'Italie et l'Union belgo-luxembourgeoise. Or, par ces traités la France accorde aux pays contractants la clause de la nation la plus favorisée. Mais nulle part n'y est prévue la création de droits intermédiaires calculés sur l'écart entre les deux tarifs. Il eût donc fallu plutôt se référer ici soit à la loi du 11 janvier 1892, puisque l'on recevait des « avantages corrélatifs », soit même à la loi du 29 décembre 1891 puisque ces pays bénéficiaient du tarif conventionnel avant le 1^{er} février 1892(1).

(1) Pour l'Italie, il eût été peut-être difficile de se référer à cette loi, étant donné qu'une convention nouvelle était intervenue depuis le 1^{er} février 1892.

Quant aux arrangements franco-belges du 4 avril 1925 et du 6 avril 1926, ils ont été mis en vigueur en vertu de lois spéciales.

La meilleure formule eût sans doute été celle que l'on trouve en tête du décret du 22 février 1922 portant application, à titre provisoire, de l'arrangement franco-portugais du 30 janvier précédent : « Le Président de la « République française, sur la proposition du Président « du Conseil, Ministre des Affaires Étrangères, du « Ministre du Commerce et de l'Industrie, Décrète :
 « *Article premier.* — Un arrangement commercial
 « ayant été signé à Lisbonne le 30 janvier 1922 entre la
 « France et le Portugal, le dit arrangement, dont la
 « teneur suit, est approuvé et sera inséré au *Journal*
 « *Officiel.* »

Le même dispositif que dans les arrangements conclus avec l'Italie et l'Union économique belgo-luxembourgeoise se retrouve dans les décrets des 5 mars 1925 et 26 février 1924 qui portent publication et mise en application à titre provisoire du *modus vivendi* franco-portugais du 4 mars 1925 et de l'arrangement franco-grec du 21 février 1924. Pourtant il était indispensable ici de rappeler la loi du 29 juillet 1919, puisqu'un droit intermédiaire était établi en ce qui concerne les vins ordinaires du Portugal et de la Grèce.

Arrangement franco-italien. — L'arrangement franco-italien du 13 novembre 1922 (1), contient, comme l'accord commercial du 21 novembre 1898 qu'il proroge, une exception au régime de la nation la plus favorisée dont, de part et d'autre, on convient d'exclure les soies et soieries, mais les deux parties s'engagent à

(1) L'arrangement du 13 novembre 1922 est un des premiers actes franco-italiens, signés par M. Mussolini, ce qui lui donne une importance politique particulière.

négoier sur ce point. Les négociations ayant abouti le 28 juillet 1923, l'Italie bénéficie intégralement du tarif minimum depuis le 28 mai 1924, date de la mise en vigueur de l'accord spécial.

Arrangements franco-portugais du 30 janvier 1922 et du 4 mars 1925. — La prorogation de la convention du 17 février 1911 comporte ici non plus seulement le maintien du *statu quo*, mais la concession effective de la clause de la nation la plus favorisée. L'accord du 4 mars 1925 en effet remet en vigueur les stipulations de la convention de 1911, renouvelée précédemment par l'arrangement du 30 janvier 1922, qui était venue définitivement à expiration le 15 juin 1923.

On ne peut reconnaître plus explicitement que le gouvernement a la possibilité, avant comme après la loi de 1919, de consentir par décret la clause de la nation la plus favorisée.

Alors que l'arrangement de 1922 accordait cette clause au Portugal d'une manière générale, celui de 1925 en restreint l'application sur un point important.

Les vins ordinaires portugais n'obtiennent pas le tarif minimum, alors fixé à 24 frs. 60 par hectolitre, mais sont soumis à un droit intermédiaire de 30 francs par hectolitre ; encore ce droit n'est-il applicable qu'à un contingent de 300.000 hectolitres chaque année.

Cette double restriction était appelée à disparaître lorsque le tarif minimum serait augmenté. L'article 4 du *modus vivendi* prévoit, en effet que « si à un moment quelconque, les droits ou coefficients du tarif minimum français sur les vins ordinaires venaient à être fixés à un taux plus élevé que celui du droit intermédiaire prévu à l'article 3, ce nouveau tarif sera appliqué immédiate-

ment aux vins ordinaires du Portugal sans limitations de quantité ». C'est une consolidation du tarif intermédiaire, sous réserve qu'il soit supérieur ou égal au tarif minimum, qu'obtient en somme le Portugal.

Cet article 4 reçut une application effective au lendemain de la promulgation de la loi du 6 avril 1926 portant à 31 frs 98 le droit sur les vins ordinaires ; à l'heure actuelle, le Portugal bénéficie intégralement de la clause de la nation la plus favorisée.

Arrangement franco-grec. L'arrangement franco-grec du 21 février 1924 avait pour objet de proroger la convention conclue par échange de lettres des 16-28 juillet 1892, dénoncée par les deux parties et venue à expiration le 10 septembre 1923.

Prorogeant une convention antérieure, cet accord maintient la clause de la nation la plus favorisée pour tous les produits grecs, les vins exceptés, mais, conclu avant le *modus vivendi* franco-portugais du 3 mars 1925, cet arrangement est moins libéral, de sorte que le relèvement des droits de douane survenu en 1926 n'amena au profit des vins grecs ni la suppression du contingent, ni l'application du tarif minimum. Ils furent soumis d'abord à un droit correspondant au pourcentage de réduction prévu dans l'accord, puis après entente avec la Grèce, au tarif minimum, mais dans la limite d'un contingent. Cet arrangement a été remplacé par la convention du 8 septembre 1926 qui exclut la clause de la nation la plus favorisée *de jure*.

Belgique et Luxembourg. — La concession à la Belgique de la clause de la nation la plus favorisée par le moyen de la prorogation du statut de 1892 n'a jamais fait l'objet d'une discussion entre les parties.

Ne constituant pas une faveur faite à l'exportation belge mais une condition *sine qua non* de l'ouverture de pourparlers avec la France, la concession de la clause de la nation la plus favorisée devait aux yeux des Belges s'accompagner de consolidation et de réduction de droits. C'est ainsi que, la première, la Belgique a obligé la France à modifier dans les accords commerciaux les tarifs douaniers antérieurement adoptés.

Les accords franco-belges ont donc les premiers montré que la concession de la clause de la nation la plus favorisée pouvait être jugée comme une concession de droit, et par conséquent insuffisante si elle ne s'accompagnait pas de consolidation de taxes et d'aménagements tarifaires.

En résumé les divers pays du monde peuvent, en ce qui concerne l'application de la clause de la nation la plus favorisée, se répartir ainsi :

- 1^o Les pays coloniaux ;
- 2^o Les États-Unis et le Canada ;
- 3^o La Grèce, l'Espagne et la Turquie ;
- 4^o Les pays Baltes, les pays de l'Europe centrale (Pologne, Allemagne, Tchécoslovaquie, Autriche, Hongrie, Bulgarie).

Les deux premiers groupes se trouvaient déjà dans cette situation avant la guerre. Le jeu de notre politique douanière a peu à peu amené en 1927 et en 1928 la dis-

(1) Les trois arrangements franco-belges prorogent chacun en ce qui les concerne l'arrangement conclu par échange de lettres des 15-30 janvier 1928. La situation n'est plus la même aujourd'hui du fait de la convention commerciale du 23 février 1928.

parition de la plupart des discriminations antérieures atteignant les produits des États-Unis et du Canada.

La Grèce, l'Espagne et la Turquie n'ont jamais cessé en fait de bénéficier de cette clause qui ne leur est refusée qu'en apparence.

Quant aux pays du 4^e groupe, certains articles de leurs exportations n'ont pas été admis à bénéficier du traitement de la nation la plus favorisée, en théorie, jusqu'au jour où, l'Allemagne l'ayant obtenue, le jeu normal des dispositions conventionnelles leur en eût assuré en fait la jouissance, en attendant que des revisions générales des accords la leur concède en droit.

Section V .

EXCEPTIONS DE STYLE A LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE

Presque toutes les conventions contiennent des exceptions en quelque sorte de style au régime de la nation la plus favorisée. Il s'agit des « régimes spéciaux » qui sont ou peuvent être accordés pour favoriser le trafic frontalier, pour faciliter les règlements financiers avec des pays ex-ennemis, ou bien des avantages exclusifs autorisés en ce qui concerne les rapports entre métropoles et colonies ou entre pays liés par une union douanière. L'accord franco-espagnol du 8 juillet 1922 contient un texte typique. « Le traitement de la nation « la plus favorisée, qu'implique l'octroi du tarif minimum « pour les articles énumérés à la dite liste A, n'autorise « pas cependant l'Espagne à réclamer le bénéfice des

« avantages préférentiels que la France pourrait accorder
 « à ses protectorats, ainsi que du régime tarifaire spécial
 « qui résulterait des unions économiques qu'elle pourrait
 « éventuellement conclure avec des pays limitrophes
 « ou de celui qu'elle pourrait accorder temporairement
 « à certains produits dont l'importation est destinée à
 « faciliter les règlements financiers avec les pays qui
 « ont été en état de guerre avec la France pendant les
 « années 1914-1918 (1) ».

(1) Voici le relevé des exceptions de ce genre prévues dans les diverses conventions :

Tchécoslovaquie (convention de 1920, art. 3, § 3) : l'exception des protectorats n'apparaît pas. A noter qu'il s'agit ici non du tarif minimum, mais de tarifs intermédiaires. L'article 4 du même accord prévoit l'extension des dispositions de l'article 3 en ce qui concerne les droits à l'exportation.

La convention de 1922 avec le Guatemala a ceci de remarquable qu'elle permet à ce pays de consentir des avantages préférentiels aux autres États du Centre-Amérique (article 1).

La convention avec la Finlande, dans un article spécial, emploie une formule différente de celle citée, elle vise d'abord le trafic frontalier, ensuite la possibilité d'union économique. La France s'engage à ne pas réclamer les avantages consentis par la Finlande à l'Esthonie (article 14). La formule de l'accord franco-finlandais se trouve, dans l'accord avec l'Esthonie, complétée par les mots : « ou du régime tarifaire spécial qu'elle pourrait accorder temporairement à certains produits dont l'importation est destinée à faciliter les règlements financiers de gouvernement à gouvernement. » L'Esthonie réserve son droit d'accorder des avantages spéciaux à la Finlande et à la Lettonie.

L'accord avec ce dernier pays comporte une disposition très longue où les clauses sont d'abord inscrites sous une forme réciproque et ensuite sont indiquées comme s'appliquant à la France seule. Un point remarquable est la possibilité pour la Lettonie d'accorder des préférences à la Finlande, à l'Esthonie, à la Lithuanie et à la Russie.

Les clauses citées ci-dessus se retrouvent *mutatis mutandis* à l'article 1^{er} § 2 de l'accord espagnol (la phrase du début y est inversée), à l'article 2 de l'accord franco-canadien, à l'article 3, § 2, de l'accord

Quelle est la portée de ces réserves ?

Celle relative au trafic frontalier se passe de commentaire, la portée en est définie dans le texte ci-dessus. On ne peut même pas s'y référer pour justifier la double discrimination qui résulte des arrangements franco-belges du 4 avril 1925 et du 10 avril 1926 et même de la convention du 23 février 1928 qui prévoient que (article 5 de l'accord du 4 avril 1925) : « pour ne pas troubler les « courants commerciaux d'avant-guerre et pour faciliter

franco-autrichien et 4, § 2 de l'accord franco-tchécoslovaque. Dans ces deux accords, il n'est pas question d'union douanière, mais du « bénéfice du tarif qui pourrait résulter d'arrangements économiques que la « France pourrait conclure avec des états limitrophes » — on cherche à exclure ces deux pays du bénéfice des accords franco-belges. L'article 3, 2^e alinéa, de la convention polonaise reprend la dénomination « union économique » ; la formule a légèrement varié, le fond reste identique. L'accord avec la Hongrie, art. 3, § 2, ne vise plus les protectorats. L'accord franco-allemand du 17 août 1927 reprend sous une forme très voisine les exceptions relatives aux règlements financiers et aux régimes frontaliers, mais introduit la clause nouvelle ci-après : « ...Aux avantages qu'une des H. P. C. aurait accordé ou accordé-rait à un État tiers en vue d'établir un équilibre entre ses propres « impositions et celle de cet État en vue notamment d'éviter la double taxation, ou à l'effet d'assurer protection et assistance judiciaires réciproques en matière d'obligations ou pénalités fiscales ».

Cette clause est importante et d'ailleurs dangereuse pour la France. Elle a été certainement insérée à la demande de l'Allemagne qui doit conclure en matière de double imposition des accords bilatéraux avec divers États et notamment avec l'Angleterre.

A noter que la Turquie obtient par l'article 12 de la convention de Lausanne le droit d'accorder des préférences aux produits des États détachés de la Turquie.

La convention avec l'Espagne et le Canada n'a pas de clauses relatives au régime frontalier. Par l'article 7 de la convention du 7 juillet, l'Espagne excepte pour sa part les avantages consentis par elle à ses possessions du Maroc, aux Baléares et au Portugal.

« la reconstitution du cheptel détruit pendant les
 « hostilités, les Hautes Parties Contractantes sont
 « d'accord pour que... les produits ci-après bénéficient
 « du régime douanier prévu au présent article et soient
 « inscrits sur la liste B ». Ce régime ne leur sera appli-
 « cable que sous la réserve qu'ils soient expédiés à des-
 « tination des départements de la Moselle, du Haut-
 « Rhin et du Bas-Rhin et introduits par la frontière
 « qui sépare le Luxembourg de la Moselle.

« Chevaux : 2 mille têtes : droits du tarif minimum
 « sans coefficient.

« Lait : 10.000 hectolitres, livrés sur contrat dans un
 « rayon de 25 kilomètres de la frontière (franchise).

« Écorces à tan : 700 tonnes (franchise). »

La deuxième exception généralement admise est celle qui vise les règlements financiers de la France et des pays « avec lesquels elle a été en guerre de 1914 à 1918 ». Tout le régime de faveur réservé aux produits allemands pour les réparations est justifié par cette disposition. Mais on ne peut dire que ces facilités soient à proprement parler rendues possibles par cette clause, puisque des pays qui n'ont nullement adopté une formule analogue l'Angleterre, l'Italie, les Pays-Bas, la Suisse (jusqu'en 1928) par exemple, n'ont jamais songé à réclamer le bénéfice des avantages douaniers accordés à l'Allemagne pour ses importations en France effectuées soit au titre des prestations en nature, soit comme réparations des dommages causés.

L'exception relative aux protectorats et aux colonies, qu'elle figure ou non dans les conventions, ne change également rien au statut exceptionnel existant entre la France et ses colonies. Les colonies dites assimilées,

c'est-à-dire ayant le même régime douanier que la métropole, sont considérées comme formant avec celle-ci un unique territoire. Aussi les faveurs accordées (l'exemption réciproque, sauf de rares exceptions) ne peuvent-elles être étendues aux pays tiers.

Pour ce qui est des colonies non assimilées, certaines ont leur statut douanier régi par des accords internationaux (1). Néanmoins des facilités spéciales ont été accordées aux produits marocains (loi des 14 novembre 1921 et 18 mars 1923) pour leur importation en France, qui n'ont soulevé de protestation que parce que les avantages douaniers étaient limités aux transports sous pavillon français. Les autres colonies du premier groupe reçoivent et accordent à la France des facilités douanières sans tenir compte des conventions, cette exception étant considérée comme de droit.

De son côté, la France a implicitement approuvé dans son accord avec le Canada le principe de la « préférence impériale » réservée par ce pays aux produits de la Grande-Bretagne ou des autres dominions.

L'exception concernant les unions douanières présentait quelque intérêt pour la France au moment où on pouvait escompter une union douanière de la France soit avec le Luxembourg, soit avec l'Union belgo-luxembourgeoise. Aussi l'exception disparaît dans les traités après 1923 pour être remplacée par les mots : « arrangements économiques que chacune des deux parties pourrait conclure ».

(1) Notamment la convention franco-britannique du 14 juin 1898, pour certains territoires de l'Afrique Occidentale française et l'Acte d'Algésiras du 7 avril 1906 pour le Maroc.

Les possibilités d'union ou de création de tarifs préférentiels telles qu'elles résultent de nos accords pourraient être mises par contre à profit par d'autres puissances. Les États baltes, en premier lieu, ont demandé sans toujours l'obtenir, que soit envisagée la possibilité pour eux de consentir à la Russie des avantages préférentiels. L'union douanière de la Lettonie et de l'Esthonie a par ailleurs été sur le point de s'accomplir.

Les États successeurs, on l'a vu, pouvaient, d'après les traités de Saint-Germain et de Trianon, s'accorder des tarifs préférentiels. L'Espagne se réserve la possibilité d'avantager le Portugal, voire les pays d'Amérique Latine. Le Guatemala et Haïti se sont fait reconnaître la possibilité de créer des droits spéciaux en faveur d'autres républiques du Centre-Amérique. Cuba applique aux États-Unis des réductions qui sont exclusivement accordées à ce pays. Bien entendu, il s'agit toujours d'exceptions qui se retrouvent dans d'autres traités que ceux conclus par la France et qui doivent être considérées comme de style.

Le Comité autrichien de la Chambre de commerce internationale, dans son « esquisse de convention commerciale collective » admet (article 12) les exceptions relatives au régime frontalier et aux unions douanières (1).

Le Comité Économique de la S. D. N. qui a étudié la

(1) Comité national autrichien de la Chambre de commerce internationale : *Convention collective limitant à un taux maximum les tarifs douaniers et accordant réciproquement aux États contractants le traitement de la Nation la plus favorisée* — accompagnée d'un rapport de M. Charles Riedl, ancien ministre (Vienne, janvier 1927).

même question prévoit les mêmes règles en les justifiant également par l'usage. Il omet volontairement de se prononcer sur la question délicate de la préférence impériale ou coloniale à cause de son caractère politique (1).

(1) Rapport du Comité économique sur sa session tenue à Genève du 25 au 28 juin 1928. C. 347. M. 111.

CHAPITRE VI

LA CONSOLIDATION DES DROITS

Section I

GÉNÉRALITÉS

Les difficultés rencontrées par les négociateurs étrangers pour obtenir de la France, même partiellement, le bénéfice du tarif minimum en faveur des importations de leur pays ont eu tout d'abord un résultat indirect : elles ont donné plus de prix à cette concession, et les divers états contractants avec la France se sont contentés d'obtenir le tarif le plus bas, sans en demander la consolidation ou la modification.

Cet état de choses dura peu ; les pays qui, avant la guerre, bénéficiaient déjà de la clause de la nation la plus favorisée ont estimé de ce fait avoir des droits acquis au maintien de cette clause, ils ont les premiers cherché à se garantir contre l'instabilité des tarifs français, inhérente au système des coefficients de majoration adopté depuis la guerre, plus encore qu'au principe même du double tarif autonome, base de notre législation.

Après que, le 8 juillet 1922, l'Espagne eût obtenu l'insertion dans le protocole annexé à la convention en

date de ce jour, de dispositions tendant à la stabilisation des droits de douane, cet exemple fut invoqué aussitôt par presque tous les autres pays appelés à contracter avec la France, et il fallut donner dans une certaine mesure satisfaction à ces revendications. C'est pourquoi M. Falcoz a pu dire en 1927 dans son rapport général sur le projet portant revision du tarif des douanes : « A l'occasion des accords commerciaux conclus depuis la fin des hostilités, nos négociateurs se sont constamment trouvés dans l'obligation de donner aux pays contractants des garanties de fixité en ce qui concerne les droits que leurs marchandises auraient à acquitter pour pénétrer sur notre territoire (1) ».

Par quels procédés a-t-on consolidé les droits ?

Dans leurs accords commerciaux, les diverses nations européennes recourent en général à ce qu'on appelle des tarifs annexes. A titre d'exemple la convention franco-russe du 19 septembre 1905, un des cinq accords où la France fut avant la guerre appelée à consolider les taxes de douane (2), contient une formule très simple et tout à fait typique : « Les produits du sol ou de l'industrie russes énumérés dans le tarif A annexé à la présente convention, qui seront importés directement de Russie, bénéficieront à leur entrée en France des droits inscrits audit tarif (3) ».

(1) Rapport n° 4220. Tome I, page 20.

(2) Ce sont les accords avec la Russie, la Roumanie, la Suisse et le Japon et les arrangements avec les États-Unis d'Amérique. Ces accords consolident environ 70 postes du tarif sur 654 ; il n'a pas toujours été tenu compte de leurs dispositions après la guerre, d'un accord tacite avec les signataires (notamment pour les conventions avec la Suisse ou la Roumanie).

(3) La convention franco-russe du 19 septembre 1905 ne se trouve

Tant que le gouvernement français disposa des pouvoirs que lui conféraient la loi du 6 mai 1916 et put modifier par décret les droits de douane, il se refusa à consolider à proprement parler les tarifs en vigueur, à dresser des tableaux annexes. Le maintien du tarif minimum applicable à la date de la signature du traité fut garanti par des moyens détournés et précaires. On convint, par exemple, de notifier à l'avance les majorations tarifaires envisagées ; ou bien on décida qu'au cas où des relèvements interviendraient pour certains produits, chacune des parties contractantes pourrait recourir à une dénonciation anticipée (1) ou à tout le

pas dans le recueil de M. Basdevant. Cet ouvrage a été édité en 1920 à l'époque où le traité de 1905 était déjà caduc par suite de sa dénonciation par le gouvernement Kerensky en 1917. (On peut se référer soit au *J. O.* du 24 février 1906, soit aux *Annales du Commerce extérieur*, année 1906, 1^{er}, 2^e et 3^e fascicules. France, traités et conventions n° 17).

(1) La convention franco-suisse du 20 octobre 1906 prévoit la notification préalable en cas de modification des droits du tableau annexe, voir l'article 2 de cet accord, Basdevant *op cit.*, page 506. La convention franco-japonaise du 19 août 1911 comporte à la fois le système du délai d'application en même temps que celui du préavis et du tableau annexe de manière à laisser aux deux parties une grande indépendance. Cet accord semble avoir servi dans une certaine mesure de modèle au protocole de signature du traité franco-espagnol. Aussi croyons-nous utile de le citer (article 2 du protocole annexe :) « Ces tarifs (inscrits aux tableaux annexes) pourront être augmentés ou réduits. Toutefois, en raison de l'éloignement des Pays contractants, les augmentations apportées aux droits des marchandises inscrites aux tableaux A et B, ne seront applicables que cinq mois après la promulgation des actes qui les auront édictées ; à moins que ces actes n'aient prévu un délai d'application plus long. Au cas visé par le § précédent, le tarif des marchandises inscrites au tableau non modifié pourrait cesser d'être appliqué en même temps que la mise en vigueur des augmentations, sous réserve d'un préavis notifié 3 mois au moins avant cette mise en vigueur ».

moins devrait négocier pour chercher à atténuer les effets de la mesure prise.

Quand, à partir du 30 décembre 1922, le Parlement eût repris ses droits en matière tarifaire, le gouvernement estima, avec juste raison, qu'il en résulterait une plus grande fixité des taxes douanières ; il consentit donc à donner des garanties conventionnelles dans des tableaux annexes.

Il ne pouvait toutefois être question de déterminer une fois pour toutes comme avant guerre le taux des droits, à cause des incessantes variations de la valeur de l'unité monétaire française. On consolida donc seulement l'incidence des taxes par rapport au prix des marchandises ou en fonction des variations de l'indice officiel des prix de gros (1).

Section II

LE PRÉAVIS, LA DÉNONCIATION ANTICIPÉE, L'OBLIGATION DE NÉGOCIER

Les conventions commerciales d'après-guerre sont conclues pour une durée très courte, leur validité excède

(1) En ce qui concerne les tarifs intermédiaires, les conventions prévoient généralement que : « les pourcentages de réduction resteront les mêmes » etc... (Voir ci-dessus, page 131).

La France n'en demeure pas moins libre de modifier les tarifs de base, elle se réserve au contraire cette facilité car la disposition ci-dessus consolide le pourcentage mais non le taux des droits. Il n'y a consolidation pour ce qui est des tarifs intermédiaires que lorsque cette disposition ne figure pas dans la convention et que le taux des droits est stabilisé. Nous avons été appelé à examiner la portée d'une telle concession au chapitre précédent afin de montrer qu'elle aboutissait indirectement à l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée. Voir page 139.

rarement cinq mois à dater du jour de la dénonciation. Elles ont parfois une durée de trois mois seulement. Il pouvait par conséquent paraître superflu d'y insérer des clauses de consolidation et surtout des dispositions visant la réduction des délais de dénonciation (1).

Néanmoins les accords conclus en 1922 avec l'Espagne et l'Italie comportent des dispositions de ce genre qui ont eu pour résultat pratique d'établir une quasi consolidation de certains droits. Il convient également de faire état, dans cet ordre d'idées, des stipulations particulières des conventions du 17 août 1923 avec la Tchécoslovaquie et du 13 octobre 1925 avec la Hongrie.

*
* *

Convention du 8 juillet 1922. — Le protocole de signature annexé à la convention du 8 juillet 1922 donne à l'Espagne des garanties assez étendues.

Bien que la convention ait pu en droit devenir caduque au bout de six mois, le protocole contient en premier lieu un engagement qui constitue pour une durée d'un an

(1) Le texte de l'article 20 de la convention franco-espagnole est particulièrement net :

« La présente convention sera ratifiée et les ratifications en seront échangées à Madrid. Elle est conclue pour un an, ce délai courant du 8^e jour de la date de la signature. Elle sera prorogée, par voie de tacite reconduction et par périodes trimestrielles, si elle n'est pas dénoncée par une des Hautes Parties Contractantes six mois au moins avant l'expiration du premier terme d'un an et deux mois au moins avant l'expiration de chaque période trimestrielle ultérieure. »

L'accord franco-italien a une durée de validité égale à 3 mois seulement puisque la convention du 21 novembre 1898 auquel il se rattache fait partie des conventions dénoncées en 1919 (voir ci-dessus pages 50 et 51).

une véritable consolidation au sens plein du mot : « Le « gouvernement français s'engage, en outre, pour la « durée d'un an et pour chacun des produits énumérés « au tableau annexé au présent protocole sous la rubrique « garantie d'un an » (1) à ne pas établir de surtaxe ni de majoration des droits s'il n'en existe pas encore, à ne pas augmenter ceux qui sont en vigueur et à ne pas déposer de projet de loi tendant à obtenir un relèvement du tarif douanier effectué sous quelque forme que ce soit ».

Si explicite que soit cet engagement, il ne lie que le gouvernement français et l'initiative parlementaire eût pu s'exercer par l'adoption d'une proposition de loi tendant à relever les droits de douane sur l'un des produits visés. Il semble bien que, si cette éventualité s'était produite, l'Espagne n'aurait pas pu recourir à la dénonciation anticipée prévue dans le protocole et qu'elle eût dû employer le mode de dénonciation fixé par l'article 20 de la convention.

Pour d'autres produits espagnols moins importants, la France prend seulement un engagement de préavis (2), c'est-à-dire qu'au cas où elle majorerait les tarifs appliqués à ces marchandises, elle devrait en avertir l'Espagne dans les conditions suivantes : « Le gouver-

(1) Ces produits sont : les sardines salées, pressées ou conservées, les citrons, oranges, bananes, raisins de vendange, moûts de vendange, raisins de table, pêches, abricots, amandes et noisettes ; les mistelles, les vins, les eaux-de-vie et liqueurs, les eaux minérales, les tartres et lies de vin et le liège ouvré en bouchons.

(2) Il s'agit des articles suivants : engrais azotés organiques, marrons et châtaignes, pommes de terre, figues sèches, fruits de table confits ou conservés, anis, essence de térébenthine, liège brut ou en carré, safran, levures, goudron minéral et chlorure de sodium.

« nement devra en aviser un mois à l'avance le gouver-
« nement espagnol qui, pendant cette période de préavis,
« pourra présenter toutes observations utiles. A défaut
« d'accord intervenu à l'expiration de la dite période, le
« gouvernement espagnol aura la faculté de dénoncer
« la présente convention pour prendre fin deux mois
« après l'expiration de la mesure litigieuse. Passée la
« première période annuelle cet engagement de préavis
« vaudra également pour les produits repris au protocole
« sous la rubrique « garantie d'un an ».

C'est donc pour le gouvernement espagnol la possibilité d'abréger le délai normal de dénonciation et de le réduire à trois mois. Si cette garantie n'avait pas été prise, les droits en litige eussent pu être appliqués, et la convention demeurer en vigueur pendant six mois si la mesure avait été rendue le lendemain du jour de l'expiration d'une des périodes trimestrielles prévues à l'article 20.

Les avantages de ce préavis sont doubles. Il met en garde les commerçants contre la possibilité d'une dénonciation et surtout il oblige le gouvernement à rendre public son désir de majorer les droits, ce qui fait ressortir les difficultés qui pourraient résulter de cette mesure.

Les garanties contenues dans le protocole sont loin d'avoir été sans effet.

Le 28 décembre 1923, M. Barthe, député, fit voter une proposition de loi (1) majorant le droit sur les vins de liqueur. Ce projet ne fut pas mis en discussion au Sénat.

(1) Voir le texte de la proposition : *J. O., Doc. Parl., Chambre*, 12^e législ., n° 5479, et le rapport de M. Claude Petit, *Doc. Parl., Chambre*, 12^e législ., n° 6140.

M. Chapsal, sénateur, dans son rapport sur la proposition adoptée par la Chambre, se référait pour en demander la modification aux promesses faites à l'Espagne (1). La loi du 23 mars 1924 (article 19) (2) portant application du double décime exclut les droits de douane de cette mesure générale et cela en partie pour tenir compte des engagements conventionnels (3).

Enfin les réductions et consolidations douanières obtenues dans l'avenant du 24 août 1926 par l'Espagne sous une forme nouvelle l'ont été à cause des garanties qui lui avaient été données par la France en 1922 ; celles-ci sont d'ailleurs déclarées caduques par le protocole de signature de l'avenant de 1926 et remplacées par les dispositions de l'article premier de cet acte qui consolide les droits en fonction des variations des prix de gros (4).

(1) M. Chapsal s'exprime ainsi : « Il (le ministre du commerce) a déclaré à votre commission que s'il ne s'opposait pas à certains relèvements, il en était d'autres qui lui paraissaient excessifs et de nature à faire naître des difficultés dans nos relations extérieures ». (*J. O. Doc. Parl.* n° 675, Sénat année 1924, page 610).

(2) Voir *J. O.* du 23 mars, page 2755.

(3) L'article 16 (qui devint l'article 19 de la loi) du projet (*Doc. Parl.* n° 6972) prévoyait déjà que le double décime ne s'appliquerait point aux droits de douane. Le gouvernement avait tenu compte des accords conclus, conformément aux observations présentées par M. Émile Marot au nom de la Commission du Commerce, dans son avis sur le projet établi en 1923.

Le rapporteur déclare : « Quant aux accords douaniers qui sont intervenus avec certaines puissances, ils sont intangibles (on était encore dans la 1^{re} année d'application de l'accord, sous le jeu de la garantie d'un an), puisqu'ils sont le résultat de contrats bilatéraux qui ne peuvent être modifiés par la seule volonté d'une des parties. C'est par suite la dénonciation certaine d'accords péniblement acquis (allusion évidente à la convention du 8 juillet 1922). C'est la rupture ». (*J. O. Doc. Parl.* n° 5567, 12^e législ., page 342).

(4) L'avenant franco-espagnol du 14 août 1926 est ainsi le premier

*
* *

Arrangement du 13 novembre 1922. — L'article 3 de l'arrangement du 13 novembre 1922 est moins explicite et en apparence moins avantageux que le protocole de signature de la convention franco-espagnole. Il y a même lieu de se demander si l'Italie n'aurait pas été en droit de revendiquer l'application à son profit du système du préavis en application de la clause de la nation la plus favorisée. Les *Atti della conferenza italo-francese* publiés à Rome en 1923 font ressortir toute l'importance que l'Italie attachait à la consolidation des droits, et c'est ce qui explique la portée qui fut donnée aux stipulations que nous allons étudier et qui, bien que réciproques, ne furent jamais invoquées que par l'Italie.

« Pour les articles figurant à la liste B ci-jointe
« concernant les importations en Italie et à la liste C (1)
« ci-jointe concernant les importations en France, si les
« gouvernements respectifs augmentent les droits ou
« relèvent les coefficients afférents à ces droits, il est

acte diplomatique qui consolide le tarif minimum en fonction de l'indice des prix de gros. L'accord provisoire franco-allemand du 5 du même mois consolidait seulement le taux des droits intermédiaires en fonction de cet indice.

(1) La liste C reprend un certain nombre de produits déjà inscrits dans le protocole franco-espagnol. Il faut y ajouter certaines charcuteries (mortadelle, coteccini) certains fromages (gorgonzola, parmesan, etc.) les soufres, les marbres polis ou sculptés, les magnétos, les chapeaux de paille ou de feutre.

On verra également plus loin que certaines réductions de droits avaient pour objet d'assurer à l'Italie une quasi consolidation : (Voir *infra* page 208).

« entendu que l'autre gouvernement pourra, dans un
 « délai de 15 jours, à dater de la notification qui sera
 « faite des dites mesures, dénoncer le présent accord
 « pour en faire cesser les effets 2 mois après la date de
 « la dénonciation.

« Dans cette éventualité les deux gouvernements
 « s'engagent à commencer des négociations 15 jours au
 « plus tard après la notification de la dénonciation,
 « en vue de remédier aux mesures incriminées ou d'en
 « assurer une juste compensation de telle sorte que
 « toutes les mesures de conciliation aient été épuisées
 « avant que la dénonciation devienne effective ».

Pour bien comprendre cet article assez obscur, on peut le mettre en parallèle avec celui ci-dessus analysé du protocole de signature de la convention franco-espagnole. Ces deux textes s'éclaireront ainsi l'un l'autre. A la différence de ce qui se passe dans le cas de l'Espagne, le traité franco-italien ne réserve pas explicitement l'initiative parlementaire. Il est bien dit que le relèvement des droits ou des coefficients doit être l'œuvre du gouvernement, mais le mode de majoration par voie seulement de « projets de loi » n'est pas visé. Si donc une proposition de loi avait été votée à la Chambre, le gouvernement, obligé de la promulguer, aurait pu être considéré, d'après l'article 3, comme l'auteur de l'augmentation, ce qui n'eût pas été possible d'après le texte espagnol puisque l'engagement vaut seulement pour les relèvements pris sur l'initiative gouvernementale.

En second lieu, il n'est pas ici question de préavis, mais de notification, par conséquent on avise le gouvernement italien d'une mesure déjà appliquée ou qui va être appliquée immédiatement, tandis que d'après

l'accord espagnol un délai d'un mois doit s'écouler entre l'avertissement et l'exécution.

Aussi prévoit-on pour l'ouverture des négociations entre la France et le pays contractant un délai plus bref dans l'article 3 de l'arrangement avec l'Italie que dans le protocole de la convention avec l'Espagne : 15 jours au lieu d'un mois. L'accord prend fin dans le cas de l'Espagne deux mois après que la mesure a été prise, dans le cas de l'Italie deux mois après la date de la dénonciation. Dans le cas de l'Espagne, c'est pendant que court le délai de préavis que le gouvernement espagnol est fondé à présenter ses observations, tandis que, en ce qui concerne l'Italie, c'est après la dénonciation et pendant les deux mois que doit durer encore l'arrangement que se poursuivent les tractations.

Les indications que nous avons données en ce qui concerne les avantages pratiques que l'Espagne a retirés du protocole du 8 juillet 1922 valent également en ce qui concerne l'Italie, avec cette circonstance particulière que le traité demeure en vigueur et que, par suite, l'arrangement du 7 mars 1928 a été conclu à la suite de négociations ouvertes conformément à l'article 3 de la convention du 13 novembre 1922, de même que l'avaient été l'avenant du 29 mai 1926 et l'échange de lettres du 14 août 1926 que nous examinerons plus en détail au chapitre suivant.

Voici quelles sont les dispositions de l'accord du 29 mai 1926 qui montrent bien dans quel esprit fut appliqué l'article 3 de l'accord de 1922.

« ART. 8. — Au bénéfice des modifications qui font
« l'objet du présent avenant toutes les dispositions de la
« convention du 21 novembre 1898 de l'arrangement du

« 13 novembre 1922 et de la convention spéciale sur le régime douanier des soies et soieries du 28 juillet 1923 » sont maintenues. »

En outre l'Italie a reconnu, à la suite des négociations, que certains articles inscrits dans l'accord de 1922 pouvaient subir des majorations de droits prévues le 6 avril 1926 en France, soit en totalité, soit en partie comme le montre l'article 1^{er}.

ART. 1^{er}. « Les produits originaires et en provenance d'Italie, énumérés à la liste A (1) ci-annexée, jouiront à leur importation en France des droits spécifiques et coefficients qui sont fixés à la dite liste, dans les conditions prévues à l'article 3 de l'arrangement du 13 novembre 1922. La majoration établie par la loi française du 6 avril 1926 ne sera applicable que dans les cas et proportions qui y sont spécifiés.

« Sans préjudice des dispositions de l'article 3 dudit arrangement qui continueront à leur être applicables, les produits originaires et en provenance d'Italie énumérés à la liste B (2) ci-annexée, seront soumis à la

(1) *Liste A.* — Marbres statuaire ou autres : Sciés, ayant d'épaisseur : de 4 à 16 centimètres exclusivement ; moins de 4 centimètres. Sculptés, polis, moulurés ou autrement ouvrés. Sculptés en cheminées. Sculptés en statues modernes ou autrement. Moulurés, tournés. Autres. Chapeaux, cloches ou plateaux en copeaux de bois.

Liste B. — Charcuterie fabriquée : salami, mortadelle, zamponi, cotechini ; Fromages dits : gorgonzola, reggiano, parmigiano, fontina, bel paese ; Légumes secs ; Fruits de table frais (citrons, oranges, cédrats et leurs variétés ; mandarines et chinois ; raisins de table ; pêches et abricots) ; Fruits de table secs (figues, amandes, noisettes, noix, pistaches) ; Légumes frais ; Vins ; Vins de liqueur, vermouths provenant des raisins frais ; Marbres sculptés, polis, moulurés ou autrement travaillés non inscrits à la liste A. ; Soufre trituré, épuré, raffiné, sublimé ; Tartrates de potasse ; Machines dynamo-électriques ; Meubles autres

« majoration établie par la loi du 6 avril 1926 (1). »

Le Parlement a approuvé sans débat les arrangements franco-italiens des 29 mai et 14 août 1926 ainsi que du 7 mars 1928, qui réduisent les taxes douanières de manière à tenir compte des promesses contenues dans l'article 3 de la convention au 13 novembre 1922.

Ces quelques indications font ressortir l'importance de cette clause de dénonciation anticipée qui a constitué en dépit de son apparence bénigne un engagement d'une extrême importance.

*
* *

L'accord du 17 août 1923 entre la France et la Tchécoslovaquie stipule dans son article 29 qu'une modification douanière qui altérerait l'application de l'accord, habiliterait la Tchécoslovaquie à présenter, après l'expiration d'une première période de huit mois à partir du 1^{er} septembre 1923, une demande d'adaptation des droits majorés ; dans ce cas des négociations devraient être ouvertes, qui comporteraient une compensation au profit de la France. Si au bout de deux mois on n'aboutissait pas à une entente, la Tchécoslovaquie pourrait dénoncer l'accord pour en faire cesser les effets deux mois après.

qu'en bois courbé, sièges ; Meubles autres qu'en bois courbé, autres que sièges ; Chapeaux de feutre, de poils et de laine et poils ; Chapeaux de feutre de laine.

(1) Ces stipulations sont complétées par l'article 2 qui consolide le droit suivant la formule adoptée par la France en 1923 et dont nous parlerons tout à l'heure. Les produits repris à la liste C sont pour la plupart ceux qui avaient fait l'objet de réductions douanières par le décret du 1^{er} décembre 1922. (Voir *infra*, page 207).

Le préavis et la notification préalable disparaissent, mais la Tchécoslovaquie obtient une sorte de voie de recours au cas où « interviendraient dans le régime « douanier, commercial ou monétaire des modifications « de nature à altérer l'application de la présente convention, elle pourrait présenter à tout moment, « après l'expiration d'une première période de huit « mois, toute demande tendant à obtenir une modification ou adaptation de la présente convention sans « avoir à recourir à sa dénonciation préalable ».

C'est en se basant sur ce texte que la Tchécoslovaquie a pu obtenir par l'avenant du 19 août 1924 une amélioration à son profit du traité du 18 août de l'année précédente ; l'article 29 lui a permis aussi d'exiger que ces deux actes soient remplacés par un accord nouveau plus avantageux : la convention du 2 juillet 1928. A noter qu'il n'est question ici ni de préavis ni de notification préalable. On prévoit seulement l'ouverture de négociations et les concessions faites doivent l'être moyennant compensation. La portée de l'article 29 est donc assez différente de celle des conventions avec l'Espagne et l'Italie (1).

(1) Le protocole de signature contient aussi des consolidations détournées tendant à accorder rapidement à la Tchécoslovaquie la clause de la nation la plus favorisée. Il y est prévu explicitement que, pour les sièges en bois courbé (n° 590 du tarif français), toute majoration des droits habiliterait la Tchécoslovaquie à réclamer une amélioration du pourcentage de réduction qui lui est accordé. Dans le même protocole, il est dit que les restrictions imposées à l'importation en France des porcelaines (n° 347 du tarif) devront disparaître en cas d'augmentation des droits en vigueur le 17 août 1923. Cette clause a joué au lendemain de la mise en vigueur de la loi du 6 avril 1926.

Convention du 13 octobre 1925. — On trouve une formule de signification assez analogue à l'article 32 et dernier de la convention franco-hongroise du 13 octobre 1925.

« Toutefois les Hautes Parties Contractantes se déclarent d'accord pour procéder, si l'une d'elles en fait la demande, à tout moment à partir du 1^{er} juillet 1926, sans qu'il soit besoin à cet effet de préavis ou dénonciation préalable, aux modifications que l'expérience aurait fait apparaître nécessaires.

« Au cas où les dites négociations n'auraient pas abouti dans la période de deux mois à dater de la demande faite par l'une des Hautes Parties Contractantes, la présente convention prendra fin deux mois après sans qu'il soit besoin de dénonciation ».

A noter dans le protocole de signature annexe à cette convention une consolidation d'un caractère particulier.

« Pour les céréales et leurs farines reprises aux n^o 68 à 73 du tarif français ainsi que pour le n^o 76 (gruaux et semoules en gruaux, grains perlés ou mondés) et le n^o 76 *bis* (millet décortiqué et mondé) pour lesquels le tarif français ne comporte qu'un droit unique, le gouvernement français donne volontiers l'assurance qu'au cas où un double tarif serait institué, des négociations seraient immédiatement ouvertes avec le gouvernement hongrois à l'effet de fixer le régime applicable aux produits originaires et en provenance de Hongrie. Le gouvernement français consent de même à ce que la Hongrie, si les dites négociations n'ont pas abouti dans un délai d'un mois, puisse dénoncer la convention pour prendre fin deux mois après ainsi

« qu'il est prévu à l'article 31 et au présent protocole
« pour l'application des articles 6 et 31 ».

Ce n'est pas une consolidation du tarif, c'est en quelque sorte une garantie de non discrimination sous une forme détournée qui signifie : « au cas où un tarif à double colonne serait institué, la Hongrie pourrait demander l'application d'un tarif intermédiaire avantageux ou le tarif minimum ». Seulement la formule compliquée employée donne ici encore au gouvernement français le droit de réclamer une contre-partie, conformément au principe de la corrélativité des concessions établi par la loi du 29 juillet 1919 et l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892.

Section II

LA CONSOLIDATION EN FONCTION DES PRIX DES MARCHANDISES, DE L'INDICE OFFICIEL DES PRIX DE GROS.

La variation incessante des changes au cours des années qui suivirent la guerre faisait apparaître à l'évidence à chacun que l'augmentation de droits de douane perçus en une monnaie variable pouvait fort bien ne représenter en réalité aucune charge supplémentaire pour l'importateur, et qu'il était inutile de recourir dans ce cas à une procédure de dénonciation dont, en dépit des formules diplomatiques employées, on ne peut masquer le caractère inamical et désobligeant. De plus, c'était entraîner de perpétuelles négociations pour

aboutir à une équitable appréciation du relèvement des droits autorisé par les fluctuations monétaires.

Il fallait donc trouver un moyen d'ajuster les taxes douanières automatiquement. La plupart des pays, en percevant les droits de douane sur la base de l'or et par conséquent en désolidarisant le taux des droits des tarifs douaniers et le cours de la monnaie nationale, obtenaient aisément ce résultat.

Convention du 12 mai 1923. — En 1923, lors des tractations franco-belges qui aboutirent à la signature de la convention du 12 mai, les deux pays se trouvaient dans l'obligation d'instituer une formule différente, puisque l'un et l'autre repoussaient comme incompatible avec leur législation toute clause de paiement sur la base de l'or. C'est dans ces conjonctures que l'on arriva à imaginer que les droits de douane ne pourraient varier qu'en fonction du prix des marchandises ; on garantissait ainsi que l'incidence des droits spécifiques par rapport à la valeur des objets ne pourrait être aggravée.

Les deux parties adoptèrent la clause suivante (art. 4) : « Pour les produits inscrits aux listes A et B (1) « les droits prévus seront applicables aussi longtemps « que sur le marché national lesdits produits n'accu- « seront pas une augmentation de plus de 20 % par « rapport aux prix pratiqués à la date de la signature « du présent acte, ou que les conditions de leur produc- « tion ou de leur marché ne se trouveront pas sensi- « blement modifiées.

« Au cas où ces augmentations ou modifications vien-

(1) *Liste A* : Produits belges entrant en France. *Liste B* : Produits français entrant en Belgique.

« draient à se produire, chacune des Hautes Parties
 « Contractantes aurait la liberté d'adapter les droits
 « aux conditions nouvelles, sans pouvoir cependant
 « augmenter la marge de protection du produit, telle
 « qu'elle résulte du droit institué par le présent acte
 « avec le prix de la marchandise ayant cours au moment
 « de la signature ».

Nous dirons plus loin les inconvénients que comporte cette clause. Il nous suffit maintenant de noter qu'elle n'a pas un caractère obligatoire. C'est une facilité à laquelle les parties se réservent, le cas échéant, de recourir par décision autonome. En somme, les droits consolidés sont bien ceux inscrits dans les tableaux annexes, mais on convient d'avance que dans certaines circonstances ces droits pourront être modifiés sans qu'il soit porté atteinte aux engagements pris.

Cet article a servi de modèle aux dispositions insérées, à l'effet d'assurer la fixité des droits, dans l'accord spécial franco-italien sur le régime des soies et soieries du 28 juillet 1923, dans l'arrangement franco-belgo-luxembourgeois du 4 avril 1925 et enfin dans les avenants des 10 avril et 29 mai 1926 avec la Belgique et l'Italie.

Accord sur les soies du 28 juillet 1923. — Le premier accord où une disposition analogue se retrouve est l'arrangement commercial entre la France et l'Italie sur le régime douanier des soies et soieries, du 28 juillet 1923. Les clauses de cet arrangement diffèrent cependant assez sensiblement de celles de la convention du 12 mai 1923.

On sait que l'accord sur les soies et soieries est un contrat entre industriels français et italiens, élaboré

sous le patronage de leurs gouvernements. Les industriels décidèrent d'adopter pour tous les produits soyeux une nomenclature commune et des droits sinon égaux, du moins proportionnels. Mais la difficulté réside en ceci que l'Italie possédant un tarif dont les droits sont exprimés en lire-or n'avait aucune difficulté à les consolider sur cette base, tandis que la France, même en recourant au système de la variation des droits d'après la relation entre la valeur du produit et le droit de douane, se voyait entraînée à des modifications périodiques qui pouvaient n'être nécessaires que pour une fraction de la tarification nouvelle. C'est pourquoi on adopta un coefficient unique (coefficient 2) applicable à l'ensemble de la tarification française des soies et soieries, ce coefficient devant varier selon les fluctuations des prix du marché : on conservait ainsi la possibilité de modifier ce coefficient pour une catégorie déterminée, sans changer les droits de base.

Enfin, contrairement, à ce qui existe dans la convention franco-belge de 1923, la possibilité de diminution des droits en cas de baisse des prix est envisagée, on lie ainsi plus étroitement les variations du tarif français à celles, basées sur l'or, du tarif italien. Voici le texte de l'article 4 de l'arrangement du 28 juillet (1) :

(1) Les dispositions de l'art. 4 ont entraîné déjà deux révisions des listes annexes, l'une par l'accord du 29 mai 1926 à la suite du relèvement de 30 % des droits sur les soies et soieries intervenu à la suite de la loi du 6 avril. Ce coefficient de majoration a été soit adopté, soit modifié en ce qui concerne les soies et soieries, conformément aux variations des prix, par un nouvel accord qui intervint entre les deux pays en janvier 1927, à la veille du dépôt, sur le bureau de la Chambre française du projet de révision de tarif. La liste annexe relatif aux produits français devait être intégrée au tarif prévu.

« Les droits et coefficients de majoration inscrits à
 « la liste A, pour les produits originaires et en prove-
 « nance d'Italie (à l'exception des soies ouvrées ou
 « moulinées) seront maintenus aussi longtemps que,
 « sur le marché français, lesdits produits ne marqueront
 « point une augmentation ou une diminution de prix
 « d'au moins 20 %, auquel cas ils seraient augmentés
 « ou diminués proportionnellement à l'augmentation ou
 « à la diminution constatée des prix, par l'ajustement
 « du coefficient, sans que, toutefois, la relation existant
 « au moment de la signature du présent accord entre les
 « droits et coefficients fixés à la liste A et les droits et
 « coefficients fixés à la liste B puisse être altérée. »

« Pour l'établissement de cette relation, il sera tenu
 « compte que les droits inscrits à la liste B sont payables
 « en or et de ce fait soumis à un multiplicateur variable,
 « conformément aux dispositions actuellement en
 « vigueur en Italie. »

« Les droits imposés par la France aux soies moulinées
 « et ouvrées seront sujets à péréquation, mais cette
 « péréquation sera établie, non d'après le prix de la
 « marchandise, mais d'après le prix de l'ouvraison et ne
 « sera réalisée que si l'augmentation ou la diminution
 « de ladite ouvraison atteint ou dépasse 33 %. »

Ces dispositions ont été maintenues en vigueur par l'accord du 29 mai 1926, article 8. Elles ont été quelque peu modifiées en ce qui concerne les velours et peluches qui ne figuraient pas dans le premier arrangement.

« En ce qui concerne les droits inscrits à la liste D
 « pour les velours et peluches, le gouvernement italien
 « aura la faculté de les majorer si les conditions de la

« production nationale l'exigent. Dans cette éventualité,
« le gouvernement français aura de même la faculté de
« majorer les droits et coefficients inscrits pour lesdits
« produits à la liste E sans altérer la relation entre les
« droits français et les droits italiens correspondants
« telle qu'elle est définie à l'article 4 de l'accord du
« 28 juillet 1923. »

L'accord franco-belge du 4 avril 1925. — Adoptée dès 1923 à l'égard de la Belgique et de l'Italie, la consolidation de l'incidence des droits par rapport au prix des marchandises se retrouve encore dans les arrangements conclus avec ces mêmes pays en 1925 et en 1926. Mais alors les circonstances ont évolué. En 1925, la nécessité de traiter avec l'Allemagne incitait le gouvernement à reviser entièrement le tarif douanier afin de l'adapter aux exigences des négociations avec ce pays ; le 10 janvier 1925 en effet prenaient fin les clauses économiques du traité de Versailles. Aussi, le système établi par les conventions de 1923 est-il dans les accords ultérieurs compliqué et aménagé en fonction de ces éventualités.

Ainsi en avril 1925, la Belgique essaya d'obtenir quelques apaisements relativement aux projets de relèvements tarifaires français (1).

Voici comment M. Cante, député, dans son rapport sur l'arrangement commercial franco-belge du 4 avril 1925 définit le système de consolidation adopté dans les articles 3 et 4 de ce traité (2).

(1) La Belgique a conclu, par exemple, l'arrangement du 4 avril 1925 sous la menace d'un projet modifiant le tarif des douanes déposé à la Chambre le 21 novembre 1924 sous le n° 713.

(2) Rapport n° 1736. Chambre 13^e législ.

« Bien que les lois et les coutumes françaises en
 « matière de législation douanière aient posé en principe
 « que le gouvernement et le Parlement devaient, dans
 « les conventions commerciales, maintenir à l'égard des
 « pays contractants leur complète autonomie relative-
 « ment aux modifications éventuelles des taxes de
 « douane, le gouvernement français a cru pouvoir con-
 « sentir en faveur de la Belgique, avec certaines ré-
 « serves indispensables, une consolidation limitée et
 « précaire des droits pour quelques positions du tarif
 « douanier. »

« Par l'article 2 de l'accord, une garantie gouverne-
 « mentale de stabilité de ce tarif a donc été donnée pour
 « 32 postes de notre tarif sous lesquels sont repris les
 « principaux articles de l'exportation de la Belgique
 « vers la France. Ces produits sont eux-mêmes répartis,
 « selon l'importance et la durée de l'engagement, pris
 « sur trois listes annexes désignées par les lettres B, C
 « et D. En tout état de cause, et quelle que soit la liste
 « sur laquelle figurent les produits visés, l'initiative du
 « Parlement demeure sauvegardée. Il est donc bien
 « entendu qu'une proposition émanant de membres de
 « la Chambre ou du Sénat et tendant à relever les droits
 « de douane pour une marchandise inscrite sur un des
 « tableaux annexes pourrait être, le cas échéant, dis-
 « cutée et votée sans que les promesses faites par le
 « gouvernement français soient le moins du monde
 « violées.

« Le gouvernement a cru nécessaire en outre de
 « graduer ses engagements, suivant l'importance que
 « présentait pour la Belgique la garantie qui lui était
 « accordée.

« Pour les produits inscrits à la liste B, chevaux de
« race ardennaise et brabançonne, raisins forcés,
« plantes de serre, armes de chasse, meubles, etc. le
« gouvernement français a renoncé à prendre l'initiative
« d'un relèvement des droits, même à l'occasion de la
« revision douanière générale actuellement à l'étude et
« à laquelle, depuis plusieurs mois, la Commission des
« douanes et des conventions commerciales s'est parti-
« culièrement intéressée.

« Cet abandon s'explique par le fait que la liste B
« comporte en elle-même la nécessité de reviser notre
« loi douanière, tant en ce qui concerne la nomenclature
« des produits qu'en ce qui touche le taux des taxes.
« C'est donc dès maintenant et dans un projet de loi
« spécial déposé sous le n° 1754, qui a fait l'objet d'un
« précédent rapport de votre Commission des douanes,
« qu'intervient le renouvellement de notre tarification
« pour ces articles ; les droits prévus sont d'ailleurs le
« plus souvent conformes à ceux qu'avait envisagés
« votre Commission et en tout cas les industries inté-
« ressées ont été consultées et ont donné leur adhésion
« à la modification tarifaire fixée par la liste B.

« Pour les produits inscrits à la liste C, le gouverne-
« ment s'est engagé à ne pas prendre l'initiative d'un
« relèvement des droits et coefficients actuellement en
« vigueur, mais il a limité étroitement la durée de cette
« garantie, en prévoyant qu'il aurait toute liberté de
« proposer les modifications au régime actuel qui lui
« paraîtraient nécessaires à l'occasion précisément de
« la revision douanière complète en préparation. L'ini-
« tiative du gouvernement pour les produits de la
« liste D pourra s'exercer avant même cette révision

« générale, à la condition toutefois qu'elle se manifeste
 « à l'occasion d'une négociation avec un pays tiers, si
 « la nécessité de relever les droits auxquels sont soumis
 « actuellement ses produits paraît alors inéluctable.

« La préoccupation de garder les mains libres, dans
 « la plus grande mesure possible, lors des pourparlers
 « avec l'Allemagne, a de toute évidence rendu indis-
 « pensable cette stipulation.

« En dépit des restrictions qui en diminuent la portée,
 « l'importance et le caractère exceptionnel des dispo-
 « sitions de l'article 2 ne sauraient vous échapper ; il est
 « clair que l'on ne saurait invoquer ce précédent pour
 « introduire des clauses analogues dans les traités de
 « commerce avec d'autres pays. Seuls, les liens d'étroite
 « amitié qui unissent la France et la Belgique ont rendu
 « possibles des concessions de cette nature, d'ailleurs
 « légitimées en pratique par l'importance des réductions
 « de droits inscrits à la liste A consenties en échange
 « par le gouvernement belge en vertu de l'article premier
 « de l'arrangement commercial. »

L'avenant du 6 avril 1926 n'offre aucune particularité remarquable en ce qui concerne la consolidation des droits, si ce n'est l'extrême complication de ses données puisqu'il faut selon les produits tenir compte du prix des marchandises à des dates très éloignées pour savoir si oui ou non les majorations peuvent intervenir.

La mise en pratique de ces dispositions a montré les inconvénients de la formule qui consiste à consolider les droits de douane en fonction de la valeur des marchandises auxquelles ils s'appliquent. Il aurait fallu, en effet, pour que la relation entre le droit spécifique et les prix puisse être normalement maintenue que le prix des marchan-

dises aux jours de la signature fût indiqué dans les tableaux annexes, et que périodiquement les parties contractantes s'entendissent pour contrôler les cours, ou tout au moins pûssent présenter une justification de l'élévation des prix au cas où elles auraient décidé une augmentation des taxes douanières. L'enquête même sur les valeurs était difficile car les gouvernements étaient obligés de s'en remettre à des groupements d'industriels ayant tendance à solliciter quelque peu les faits dans leur intérêt, de part et d'autre de la frontière, et cela sans qu'il puisse leur en être fait grief.

Aussi la formule primitive a-t-elle été corrigée en 1926. Les droits ne sont plus consolidés alors en fonction de la valeur des marchandises reprises aux tableaux annexes, mais par rapport à l'index officiel des prix de gros dont le chiffre est connu périodiquement et établi d'après des méthodes constantes par des organismes impartiaux.

Les conventions commerciales conclues depuis l'accord provisoire franco-allemand du 5 août 1926 comportent toutes la consolidation des droits inscrits dans les tableaux annexes, sous réserve de la possibilité de majorer ou de diminuer les taxes si l'indice des prix de gros marque une augmentation ou une réduction de plus de 20 % ; c'est la clause que l'on retrouve dans l'accord franco-espagnol du 14 août 1926, dans la convention franco-grecque du 8 septembre 1926.

L'article 5 de la convention franco-grecque est particulièrement remarquable. On y trouve réunis tous les procédés de consolidation utilisés jusqu'alors, préavis, dénonciation anticipée, taxes consolidées en fonction

des variations de l'indice des prix de gros ; un paragraphe spécial en outre vise l'application éventuelle de la loi du cadenas.

En voici le texte :

« Le gouvernement français ne pouvant, par voie conventionnelle, consolider le taux des droits de douane consent néanmoins, pour les vins ordinaires (n° 171 du tarif) et les vins de liqueur (ex. n° 171 *bis*), pour les raisins secs destinés à la pâtisserie et à la confiserie (n° 85), ainsi que pour les tapis de laine à points noués (n° 442) à ne pas proposer au Parlement et à ne pas instituer par voie réglementaire une aggravation de la protection douanière dont bénéficient ces produits.

« En conséquence, les droits et coefficients afférents auxdits produits ne pourront, jusqu'à la nouvelle loi douanière que la France prépare, être majorés que dans la proportion de la hausse de l'index officiel des prix de gros à dater de la signature du présent accord et seulement dans le cas où cette hausse atteindrait au minimum 20 % ;

« Le gouvernement français entend cependant réserver sa pleine liberté en ce qui concerne les taux qui seront inscrits dans le projet de nouveau tarif douanier français.

« Si le gouvernement grec estime qu'une majoration des droits instituée ultérieurement à la mise en vigueur de la présente convention comporte une aggravation de l'incidence telle qu'elle a été définie au paragraphe précédent, il pourra demander que des négociations soient immédiatement ouvertes à l'effet de lui donner une compensation pour le préjudice qu'il jugerait

« avoir été porté aux produits de son exportation visés
« ci-dessus.

« Dans ce cas, les négociations commenceront au
« plus tard le dixième jour après la demande introduite
« par le gouvernement hellénique ; si elles n'ont abouti
« à un accord dans le délai d'un mois après leur ouverture,
« le gouvernement hellénique pourra dénoncer la pré-
« sente convention pour prendre fin un mois après.

« Sous réserve du rétablissement de l'incidence des
« droits telle qu'elle a été prévue à l'alinéa 2, le gouver-
« nement français s'engage à ne mettre en application
« aucune aggravation de la tarification douanière pour
« les raisins secs et les tapis sans un préavis d'un mois
« et demi donné au gouvernement hellénique.

« En ce qui concerne les vins (n° 171 et ex. 171 *bis*
« du tarif), si le gouvernement français, par l'application
« de la procédure dite du cadenas, instituée par la loi
« du 13 décembre 1897, se trouvait empêché de donner
« préavis au gouvernement hellénique de l'application
« de droits majorés, il consent à ce que ces droits relevés
« ne s'appliquent point à des quantités de vins ordinaires
« et de vins de liqueur qui n'excéderaient pas la moitié
« des contingents trimestriels respectifs. »

« Il est, en outre, convenu que les produits helléniques
« visés au présent article conserveront le bénéfice de
« l'ancien tarif lorsqu'il sera justifié que, à une date
« antérieure à toute majoration des droits, ils ont été
« embarqués directement pour un port français ou mis
« en route directement de Grèce à destination de la
« France. »

Il s'agit toujours de procédés contraires à la loi douanière de 1892. L'article ci-dessus l'indique formellement.

Cependant les clauses de consolidation de l'incidence des droits en fonction de l'indice officiel des prix de gros ont été si généralement employées depuis le 17 août 1927 que la plus grande et la plus importante partie du tarif français se trouve, un an après cette date, consolidée par les conventions avec l'Allemagne (17 août 1927), la Suisse (21 janvier et 11 mars 1928) et la Belgique (23 février 1928).

Il faut dire que peu s'en fallut que, cette disposition passant des conventions commerciales dans la loi douanière proprement dite, ne devînt la base même de la législation française, puisque l'article 2 du projet de révision 3352 adopté par la Chambre en mai 1927 contenait des dispositions dans ce sens.

La loi du 28 juin 1928 rend en somme moins utile, puisqu'on est revenu à l'étalon-or, la formule de l'article 2 du projet 3352. Si l'on doit consolider les tarifs, l'on pourrait recourir désormais purement et simplement au système extrêmement clair des tableaux annexes, puisque les droits de douane sont aujourd'hui perçus effectivement sur la base de l'or.

CHAPITRE VII

LES MODIFICATIONS DU TARIF MINIMUM

Le principe de l'intangibilité du tarif minimum n'a été véritablement abandonné qu'avec l'accord du 17 août 1927. C'est qu'avant de mettre en application des conventions commerciales modifiant la tarification douanière, le gouvernement doit, on le sait, obtenir, l'approbation par les Chambres de ces mesures spéciales et qu'en conséquence il lui faut tenir le plus grand compte de l'opinion publique et de l'évolution des théories admises.

Jusqu'à cette date, les atteintes qui furent portées au système du tarif irréductible, pour nombreuses qu'elles fussent, présentaient néanmoins une importance médiocre : le nombre des articles ayant subi des changements de tarification à la suite et du fait d'engagements conventionnels ne dépassa guère une soixantaine (non compris les produits exemptés des majorations survenues en 1926). Ces modifications tarifaires ont résulté des conventions commerciales passées avec l'Espagne, l'Italie et l'Union économique belgo-luxembourgeoise et accessoirement avec la Tchécoslovaquie et la Turquie. On peut les répartir en deux périodes distinctes.

La première s'étend du traité de Versailles à la convention franco-belgo-luxembourgeoise du 12 mai 1923. Mais c'est alors pendant la seule année 1922 que des réductions douanières ont été consenties par la France; elles le furent d'ailleurs par des décrets, sans contrôle préalable des Chambres, conformément à la loi du 6 mai 1916 modifiée à cet effet le 30 décembre 1921.

La deuxième période va de la convention du 12 mai 1923 à l'accord franco-allemand du 17 août 1927. Pendant ces quatre années, les retouches apportées au tarif minimum ne portent pas seulement sur les coefficients mais sur les droits eux-mêmes et sur la nomenclature douanière. Il s'agit de révisions partielles, agissant le plus souvent dans le sens de l'augmentation des taxes et intéressant un ou plusieurs numéros du tarif. Les deux majorations de 30 % intervenues en 1926 nécessitent quelques ajustements des droits, dont certains résultent de décisions du seul pouvoir exécutif en fonction de dispositions légales exceptionnelles. L'évolution cependant reste lente, les articles affectés de tarifs conventionnels peu nombreux.

L'exposé des motifs du projet 3352 montre que le Parlement et l'opinion demeurent fidèles jusqu'en mars 1927 à l'idée du tarif minimum intangible, au système inauguré en 1892. « A l'heure actuelle encore, « au moment où la France a le devoir de ne point laisser « se créer une économie en quelque sorte fortuite, au « moment où le Parlement et le gouvernement ont, « pour tâche principale, d'adapter le travail national « par le moyen des tarifs, comme par tous autres moyens « appropriés aux ressources réelles, aux besoins re- « connus et aux saines traditions du pays, le système

« d'un double tarif conçu en conformité d'un plan
 « sagement coordonné de l'économie nationale apparaît
 « encore comme une sauvegarde nécessaire à notre pays.
 « L'opinion recueillie à cet égard au cours des enquêtes
 « entreprises par le Ministère du Commerce et de l'In-
 « dustrie en 1923 et 1925 a été formelle et unanime.»

A la veille de la signature de l'accord franco-allemand comme nous le verrons au chapitre suivant, il fallut une loi spéciale pour que soit comme balayé le principe de l'invariabilité du tarif minimum. L'accord du 17 août 1927 inaugure ainsi une troisième période pendant laquelle le tarif minimum n'est plus en réalité qu'une fiction, les accords commerciaux deviennent un moyen pour reviser d'une manière quasi générale le tarif des douanes.

Section I

LA MODIFICATION DES COEFFICIENTS PAR DÉCRET

« Le 31 décembre 1921, la loi du 6 mai 1916 fut pro-
 « rogée à nouveau mais avec une addition importante ;
 « le gouvernement recevait le droit de modifier par
 « décret les droits de douane et non plus seulement de
 « les augmenter. C'était une indication très nette dans
 « la voie d'un abaissement tarifaire » écrit M. C. J. Gi-
 gnoux (1).

En demandant en fin de session aux Chambres la faculté de réduire et non plus seulement d'augmenter

(1) G.-J. GIGNOUX, *Op. cit.*, page 41.

les taxes douanières, le gouvernement avait peut-être l'intention de profiter de cette autorisation pour réduire de manière autonome les tarifs, mais il envisageait certainement aussi la possibilité d'introduire par ce moyen dans les conventions la pratique des réductions douanières. L'expérience fut tentée en 1922 mais, à la fin de l'année, les facilités exceptionnelles qui avaient été dévolues au pouvoir exécutif expirèrent et le gouvernement n'en demanda même pas le renouvellement. C'est que, dans l'intervalle, l'accord franco-espagnol avait été conclu et les droits de douane sur les produits vinicoles, réduits par décret.

En décembre 1921, les relations commerciales avec l'Espagne étaient rompues (1) et les négociateurs savaient déjà que cette puissance faisait d'une réduction du coefficient de majoration appliqué au droit sur les vins ordinaires la condition *sine qua non* d'un accord avec la France.

Mais le gouvernement français savait également que les Chambres se refuseraient à voter un abaissement quelconque des droits sur les boissons et rejetteraient, plutôt que d'y consentir, une convention avec l'Espagne.

Le vote du 31 décembre 1921 donna par surprise, et sans que soit posée la question des relations franco-espagnoles, la faculté de modifier ces droits par décret.

Aussi à la suite de la convention franco-espagnole du 28 juillet 1922 le coefficient 2,6 applicable au droit de 12 francs frappant les vins étrangers importés en

(1) Les actes dénoncés étaient les notes échangées à Madrid le 7 Janvier 1906 pour proroger *sine die* le *modus vivendi* commercial du 30 décembre 1893. (Voir Basdevant, *op. cit.* pages 203, 172 et 173.)

France fut-il ramené à 2,05; diverses mesures relatives à la modification du régime douanier des vins de liqueur figuraient également dans le traité.

Mais le gouvernement redoutait à ce point la désapprobation parlementaire qu'il usa de divers procédés pour masquer les concessions faites.

La convention du 8 juillet 1922 ne fut déposée sur le bureau de la Chambre que le 26 février 1923 et ne vint jamais en discussion (1). Le décret du 11 juillet modifiant le coefficient douanier applicable aux droits sur les vins n'a jamais, contrairement à la loi été soumis aux Chambres. Mais, chose plus remarquable encore, ni la convention, ni son protocole annexe ne mentionnent l'engagement pris par la France de réviser les taxes douanières sur les vins de moins de 12°. La liaison entre les dispositions conventionnelles et la diminution du coefficient applicable au droit sur ces boissons n'apparaît que dans le décret du 11 juillet 1922 portant promulgation de cette dernière mesure, dont les attendus sont ainsi rédigés : « Vu la loi du 6 mai 1916 prorogée
« par la loi du 31 décembre 1921, autorisant le gouver-
« nement à modifier les droits de douane, Vu le décret
« du 5 novembre 1920, instituant un coefficient de ma-
« joration des droits de douane, Vu la convention de com-
« merce entre la France et l'Espagne du 8 juillet 1922... »

En outre, la mise en vigueur du décret est fixée au 15 juillet, date de l'entrée en application de la convention avec l'Espagne (2).

(1) 12^e Législ. n° 5671 *J. O. Doc. parl.* année 1923, page 447. L'exposé des motifs est extrêmement bref, il n'y est fait aucune allusion au décret modifiant le droit de douane sur les vins.

(2) *J. O.* du 12 juillet 1922, page 7259.

Ainsi, le principe de l'autonomie tarifaire est en apparence complètement sauvegardé puisque la réduction du droit de douane semble résulter de la seule initiative du gouvernement français.

Par ailleurs, le protocole de signature contenait la disposition suivante : « Le gouvernement français s'engage à déposer dans un délai aussi rapproché que possible un projet de loi tendant à appliquer une nouvelle tarification douanière commune aux mistelles et aux vins de liqueur. Ce projet de loi contiendra une disposition spéciale en vertu de laquelle les vins de liqueur pourraient, par dérogation à l'article 3 de la loi du 11 juillet 1898, renfermer une quantité d'acide sulfureux, exprimée en sulfate neutre de potasse, supérieure à deux grammes par litre ».

Sauf en ce qui concerne l'anhydride sulfureux, la mesure prévue au protocole fut prise par décret en date du 11 juillet 1922, rendu en application de la loi du 31 décembre 1921. Un projet de loi tendant à la ratification de ce décret fut déposé le 20 octobre 1922 (1).

Une tarification nouvelle remplaça celle du n° 170 *ter* ancien qui fut supprimé.

Les droits nouveaux, en taxant séparément l'alcool en puissance contenu dans les vins de liqueurs, vermouths et mistelles, tendaient souvent à une augmentation des taxes douanières, mais d'autre part la diminution du coefficient applicable aux droits de base auxquels ces vins étaient soumis jusqu'à 12° entraînait une réduction des taxes antérieures, de sorte qu'il faudrait se référer

(1) Voir *J. O. Doc. parl.* session extraordinaire année 1922, page 50, n° 4933. Le projet laisse de côté la question de l'anhydride sulfureux.

à des cas d'espèce pour savoir si le décret du 11 juillet provoque une réduction ou un accroissement des taxes primitives. Le projet de loi n'a jamais été discuté par les Chambres.

*
* * *

La réduction du coefficient par voie de décret autonome rendu conformément à des engagements conventionnels fut encore utilisée lors de la conclusion de l'accord franco-italien du 13 novembre 1922. Un décret du 1^{er} décembre, l'accord ayant été mis en vigueur le 27 novembre, prévoit la réduction des coefficients pour un certain nombre de produits intéressant spécialement l'importation italienne. Ce décret est la conséquence directe d'un échange de lettres entre l'ambassadeur de la République à Rome et le ministre des Affaires Étrangères d'Italie, qui accompagne et complète le *modus vivendi* du 13 novembre 1922 (1).

« Bien que, écrit M. Barrère, la loi française lui ait
« interdit de négocier sur le taux des droits du tarif
« minimum, le gouvernement français est également
« heureux de pouvoir annoncer au gouvernement italien
« la publication d'un décret qui abaisse le taux des
« coefficients français pour les produits et dans la limite
« indiquée dans la liste ci-jointe (2) ».

(1) Voir le texte du décret *J. O.* du 2 décembre 1922, page 11.503. Le décret est publié sous le timbre des Affaires étrangères. Les réductions portaient sur 53 numéros ou fractions de numéros du tarif français.

(2) Le décret portant promulgation de l'arrangement ne donne pas le texte des lettres annexes. Voir le projet de loi n° 5670, 12^e législ.

Et pour bien montrer que ces réductions ont un caractère autonome mais comportent au moins la consolidation des coefficients nouveaux, l'ambassadeur déclare : « cette mesure spontanée n'empêchera pas « qu'ultérieurement... l'exportation italienne obtienne « encore de nouvelles satisfactions... ».

Le 31 décembre 1922 expiraient les pouvoirs conférés au gouvernement par la loi du 6 mai 1916 (1), aussi l'accord avec l'Italie est-il le dernier qui contienne des réductions de droits consenties par voie de décret modifiant les coefficients.

Section II

LES MODIFICATIONS TARIFAIRES DU 12 MARS 1923 JUSQU'AU 17 AOÛT 1927

La loi du 6 mai 1916 ayant cessé ses effets, il fallut pour modifier les droits du tarif minimum recourir au procédé indiqué au chapitre II, c'est-à-dire préparer un projet de loi portant révision du tarif des douanes, dont le vote et la mise en vigueur coïncideraient avec l'approbation et l'entrée en application des conventions qui déterminaient ces modifications douanières.

A l'exception d'aménagements prévus dans les avenants du 14 août 1926 ainsi que dans l'accord franco-allemand du 17 août, cette méthode a toujours été suivie.

(1) Un projet de loi portant ratification du décret du 1^{er} décembre 1922 conjointement avec deux décrets de 30 novembre et 31 décembre 1922 modifiant de manière autonome les coefficients fut déposé à la Chambre en 1923. Voir *J. O. Doc. parl.* n° 6509, page 3514).

Pour assurer la concordance entre la date de la mise en vigueur des accords et celle des lois portant ratification des tarifs, celles-ci se terminent en général par un article ainsi conçu, qui rend manifeste la connexion entre les lois, d'ordre autonome en apparence, et les conventions (1) :

« En raison de l'incidence des modifications des droits
« et coefficients ci-dessus prévus sur les importations de
« la Belgique en France, la présente loi ne portera son
« plein et entier effet qu'après la ratification par les
« Parlements des Hautes Parties Contractantes de
« l'accord commercial du... ».

La convention franco-belge du 12 mai 1923. — Cette convention, on l'a dit, avait pour but de réaliser une étroite union franco-belge. « La France accorde à la Belgique, est-il indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de cette convention, des concessions d'ordre tarifaire consistant principalement dans la réduction ou le maintien de certains coefficients et exceptionnellement dans l'ajustement de la nomenclature douanière (2) ».

La consolidation des droits et la révision de la nomenclature, tel va être à la suite de toutes les conventions comportant des modifications tarifaires, l'objet de

(1) Texte emprunté à l'arrangement franco-belge du 4 avril 1925. Cette précaution s'est avérée utile en ce qui concerne la convention du 12 mai 1923. Conformément à son article dernier qui correspond au texte ci-dessus, la loi du 29 juillet 1923 modifiant les droits de douane en fonction de la dite convention est naturellement devenue caduque en même temps que l'accord lui-même à la suite du rejet de la convention par la Chambre des Représentants de Belgique.

(2) Exposé des motifs, *Doc. Parl.* 12^e législ., n° 6115.

projets de lois soumis séparément au Parlement, pour conserver la fiction de l'intangibilité du tarif minimum, dont souvent les droits seront non pas réduits mais augmentés par les mesures nouvelles.

En échange des concessions faites, la Belgique accordait à l'industrie française de très larges avantages parce que, dans beaucoup de cas, les ententes intervenues entre les représentants français, belges et luxembourgeois d'une même industrie ont subordonné les facilités prévues à des avantages corrélatifs.

Cet accord n'ayant pas été appliqué, il est inutile d'entrer dans plus de détails.

L'accord franco-italien sur les soies et soieries. — Si l'accord franco-belge du 12 mai 1923 fait apparaître le premier des modifications de nomenclature, l'accord franco-italien sur les soies et soieries comporte lui aussi l'institution de nouvelles désignations des marchandises et, c'est au point de vue technique, sa principale caractéristique. Cet accord innove par ailleurs en ce sens qu'il a servi à *établir des tarifs majorés* par rapport à ceux antérieurement fixés. Depuis lors cette pratique s'est considérablement développée.

Pour comprendre exactement la portée de ces majorations, il faut se rappeler, comme l'écrit M. Hubert Giraud, député, dans son remarquable rapport à la Commission des Douanes, que cet accord « met fin à « une situation singulière. Des marchandises dont la « valeur représentait, dans l'ensemble des transactions « entre la France et l'Italie, une proportion qui variait « du quart en 1920 au cinquième en 1922, étaient déli- « bérément exclues des accords douaniers établis entre

« les deux pays. Elles se trouvaient soumises, de part
« et d'autre, aux conditions du tarif général, c'est-à-dire
« au traitement le plus défavorable qu'on pût leur
« appliquer, et cet état de choses durait depuis 1898 ».

Plus loin, l'honorable député indique que certaines garanties ont été prises. Ces précautions, « du moment qu'il
« fallait envisager l'adoption de droits protecteurs
« inférieurs à ceux du tarif général français, ne pouvaient
« pas consister uniquement dans un dosage judicieux
« de ces abaissements. Il fallait, en outre (et c'est là
« que gisait la difficulté), s'assurer que l'organisme même
« de l'industrie de la soie en France, dans son ensemble,
« pouvait s'adapter à un régime qui lui assurerait une
« protection moins rigoureuse ».

Mais les droits appliqués à l'Italie ne sont plus que
nominalement ceux du tarif général. « Notre tarif
« général, qui a été remanié et largement relevé par
« le décret du 28 mars 1921, ne l'a pas été pour les
« soieries italiennes qui ont continué à bénéficier,
« à leur entrée en France, des taux du tarif général
« antérieur. Il est évident que ces soieries, échappant
« à la majoration de 400 % qui frappait les autres articles
« étrangers, alors que cette majoration était fonction de
« la valeur nouvelle des produits, se trouvaient lar-
« gement avantagées, puisque le droit du tarif général
« ne représentait plus pour elles le même pourcentage
« de protection ». En tout état de cause, cet accord
comporte pour tous les pays autres que l'Italie non
soumis au tarif général antérieur à 1921, mais au tarif
minimum, la Suisse par exemple, une augmentation
considérable des taxes. L'importation italienne se trouve
ainsi favorisée puisqu'elle n'est plus discriminée par

rapport à ses concurrents qui, au contraire, se trouvent supporter des conditions d'importation plus défavorables. C'est, toutes proportions gardées, le même phénomène que l'on retrouvera avec la mise en application de la liste B de l'accord franco-allemand du 17 août 1927.

On sait que les industriels ont pris une part prépondérante à la rédaction de cet accord : ils avaient à Milan en 1921 émis le double vœu qui a été exaucé : « 1° Que
« les tarifs douaniers fussent révisés de façon à les
« rendre, autant que possible, équivalents dans les deux
« pays en tenant compte de leurs conditions de produc-
« tion. Il était, en effet, impossible que des nations
« devenues alliées dans une guerre commune conti-
« nuassent à s'appliquer un traitement plus désavan-
« tageux que celui qu'elles consentaient à des nations
« neutres ;

« 2° Que les classifications des tarifs douaniers des
« deux pays fussent identiques (1) ».

Ainsi l'accord du 28 juillet 1923 repose sur les deux principes qui sont à la base des travaux actuels de Genève : unification de la nomenclature et équivalence des tarifications en tenant compte des conditions spéciales de la production dans les territoires des pays signataires. C'est le premier pas fait dans cette voie et jusqu'à présent le seul.

Il faut ajouter que l'expérience, pour intéressante qu'elle soit, n'a pas été réalisée parfaitement d'un seul coup, puisque l'accord a subi deux revisions, l'une le 29 mai 1926, l'autre le 21 janvier 1927. Mais les grandes lignes restent identiques avec une tendance vers la

(1) Extrait du rapport n° 7279, *J. O. Doc. Parl.* année 1924, page 551.

simplification de la nomenclature et la hausse des droits, elle-même provoquée en partie par les phénomènes monétaires survenus depuis 1923 en France et en Italie.

Conventions avec la Tchécoslovaquie et la Turquie. —

Le relèvement des droits résultant à l'évidence d'une convention apparaît dans le protocole de signature du traité franco-tchécoslovaque du 17 août 1923 qui prévoit ainsi la majoration des droits sur les fez ou bonnets rouges importés de Tchécoslovaquie, lesquels avaient bénéficié jusqu'alors du tarif minimum en vertu de l'accord du 4 novembre 1920. Jusqu'au moment où « le Parlement français aura relevé le tarif afférent à cet article, les fez d'origine tchécoslovaque importés en France ou en Algérie bénéficieront d'une réduction sur l'écart entre les deux tarifs de 20 %, ce qui équivaut à un droit par unité de 2,85, tandis que le tarif minimum est de 0,84. Cet état de choses doit durer au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 1924, date à laquelle la Tchécoslovaquie bénéficiera du tarif minimum quel qu'il soit ».

Or la Chambre, le 11 décembre, et le Sénat peu après adoptaient un projet de loi portant à 2,50 en tarif minimum le droit sur les fez (1). Le *Journal Officiel* du

(1) Voir *J. O.* du 12 décembre 1924. Chambre, page 3805. (*Doc. Parl.* n° 6654). Dépôt du rapport, page 3994. (*Doc. Parl.* n° 6726) Texte du rapport, page 3995. Discussion, page 4015. Adoption, page 4016. Sénat, dépôt du projet, page 1844 (*Doc. Parl.* n° 813), Dépôt du rapport, page 1960 (*Doc. Parl.* n° 848). Adoption, page 2072.

« Au cours des négociations, déclare dans son rapport M. Petit, député, les délégués tchécoslovaques ont insisté sur l'intérêt essentiel que leur pays attache à obtenir le bénéfice de notre tarif minimum pour ses im-

10 janvier promulguait cette loi qui entra aussitôt en vigueur. Ainsi l'accord avec la Tchécoslovaquie, productrice de fez, eut pour résultat de tripler avec son assentiment le droit de douane sur ces objets.

A noter que le protocole de signature de l'accord du 17 août 1923 prévoyait dans les mêmes conditions la modification du droit de douane sur les houblons. La Chambre ayant écarté par un renvoi à la commission le projet gouvernemental, le tarif minimum ancien s'applique sans restriction aux houblons tchécoslovaques depuis le 1^{er} janvier 1924 conformément aux engagements pris.

Conventions avec la Turquie et la Grèce. — « Depuis
« un très long temps, il est importé en France de grandes
« quantités de tapis de laine à points noués ou enroulés.
« Dans ces importations, une part de beaucoup la plus
« forte provient de Turquie et de Perse. Depuis quelque
« temps toutefois un troisième pays apparaît comme
« notable exportateur...

« Au cours de ces dernières années, les tapis turcs
« étaient soumis au tarif général quadruple du tarif
« minimum. Quant aux tapis de Grèce, ils constituent
« une industrie récente. A l'égard de ces deux centres
« de production un droit compensateur plus effectif
« s'impose. Il est urgent d'adopter ces mesures, Si, en

portations de fez en France, en Algérie et en Tunisie de manière à être placée sur le même pied que l'Italie. »

A noter que la loi du 8 janvier 1924 n'est pas applicable à la Tunisie, et que la Tchécoslovaquie, par l'article 9 de la convention du 17 août 1923, obtenait le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée dans la Régence.

« effet, la ratification du traité de Lausanne intervenait
« avant qu'elles puissent être mises en application ... »

Ainsi s'exprime l'exposé des motifs du projet n° 7523 modifiant le régime douanier des tapis de laine, de certaines étoffes dites tapisseries orientales et des tapis de soie. Le rapporteur du projet conclut par ailleurs :
« L'accord avec la Grèce venant d'être signé et étant
« donné la ratification prochaine du traité de Lausanne,
« la Commission exprime l'avis qu'il (le projet), soit
« soumis d'urgence à la décision de la Chambre (1) ».

Ces textes se passent de commentaires. Sous le prétexte d'accords conclus avec les principaux pays producteurs, ouvertement, sans même prendre l'avis des puissances intéressées, on relève les tarifs et la mesure est déclarée urgente. Aucune citation ne peut mieux montrer que les accords commerciaux, destinés à faciliter les relations économiques, sont parfois des prétextes pour augmenter la protection douanière.

L'accord franco-belge du 4 avril 1925. — L'accord franco-belgo-luxembourgeois du 4 août 1925, comporte un perfectionnement nouveau du système. La Belgique jouissant du tarif minimum ne pouvait, comme l'Italie pour les soieries ou la Tchécoslovaquie, admettre comme avantageuse une augmentation de ce tarif minimum. On eut recours alors à un procédé détourné.

(1) Chambre, dépôt du projet, année 1924, page 1966 (*Doc. Parl.*, n° 7523). Exposé des motifs, page 1992. Dépôt et lecture du rapport, page 2006. (*Doc. Parl.*, n° 7557). Adoption au scrutin, page 2007. Sénat, dépôt du projet de loi, page 656 (*Doc. Parl.* n° 371). Dépôt du rapport, page 748 (*Doc. Parl.* n° 431). Adoption, page 837.

On proposa à la Chambre un projet de loi (1) qui prévoyait des majorations de tarif considérables pour de très importants produits de l'exportation belge. Ce tarif avait pour objet, d'après l'exposé des motifs qui l'accompagnait, de permettre de traiter avec l'Allemagne avant le 10 janvier 1925, date à laquelle venaient à expiration les clauses économiques du traité de Versailles. L'accord avec l'Allemagne ne put avoir lieu en temps utile mais la Belgique, pour écarter la menace du vote du projet 713, accepta de consentir sur son tarif quelques concessions douanières. Néanmoins l'accord du 4 avril 1925 comporte sur des points de détail des améliorations réelles des droits prévus sur certains produits importés (2).

Les arrangements commerciaux de 1926. — La loi du 6 avril 1926 provoqua des difficultés particulières, l'Union économique belgo-luxembourgeoise et l'Italie arguant des consolidations douanières obtenues en 1922 et 1925, demandèrent que l'application de la majoration générale de 30 % des droits de douane résultant de cette loi ne fût pas appliquée *de plano* et sans leur aveu préalable aux droits consolidés dans leurs accords avec la France. Or la loi du 6 avril 1926 ne pouvait être modifiée que par une autre mesure législative et la pratique habituelle du vote d'un texte légal portant modification des taxes sur les articles visés dans les accords s'avérait partiellement inopérante à cause des délais nécessités par la procédure parlementaire puisque les majorations étaient applicables immédiatement. Aussi fut-il admis

(1) Projet de loi n° 713 annexé au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1924, page 3753.

(2) Voir ci-dessous page 222.

que les réductions prendraient date, en ce qui concerne la Belgique, du jour de la promulgation de la loi et, en ce qui concerne l'Italie, du jour de la signature de l'avenant.

Quelles que soient les nécessités qui aient pu pousser les négociateurs français, on ne peut que souligner l'irrégularité d'un tel procédé. Le gouvernement est libre de négocier à son gré, mais jamais l'on n'avait présumé à ce point de la volonté du Parlement puisque les douanes sans qu'intervint une prescription légale, devaient bien percevoir provisoirement les droits normaux mais ne devaient pas considérer les perceptions comme liquidées. C'est une atteinte directe et caractérisée portée aux droits du Parlement en matière tarifaire.

Le 14 août 1926 (1), le gouvernement procéda à une nouvelle majoration des droits de douane en s'appuyant sur les articles 13 et 15 de la loi du 3 août 1926 donnant au gouvernement le pouvoir de «procéder au rajustement des droits de douane en raison des inégalités créées par la situation monétaire actuelle et jusqu'à la promulgation de la loi portant revision générale du tarif des douanes». On profita de cette délégation de pouvoir à objet strictement limité pour exonérer certains produits conventionnellement consolidés.

Cette procédure paraît excéder nettement la délégation faite au gouvernement (2). Celui-ci pouvait,

(1) Voir la liste complète des produits exonérés de la majoration de droits instituée par le décret du 14 août au *Moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie*, n° 202 du 8 septembre 1926.

(2) Loi du 3 août 1926. *J. O.* du 4.

La loi est intitulée :

« Loi portant ouverture de crédits supplémentaires au titre du budget

comme il le fit par le décret du 14 août, majorer les droits pour permettre à l'industrie de supporter les difficultés inhérentes à la revalorisation qui commençait alors, à l'abri d'une protection augmentée ; c'était là « réparer les inégalités créées par la situation monétaire ». Il pouvait majorer ces taxes pour « créer de nouvelles ressources fiscales », mais on ne saurait prétendre que les nécessités de la revalorisation ou des besoins fiscaux justifiaient un dégrèvement du parmesan, des magnétos et des chapeaux de paille.

Néanmoins, bien qu'on ne puisse nier que l'interprétation de la loi soit quelque peu abusive, il faut remarquer que les négociateurs français se trouvaient devant

« général de l'exercice 1926 et création de nouvelles ressources fiscales pour la couverture de ces dépenses et la dotation d'une caisse d'amortissement. »

« Article 13. — En raison des inégalités créées par la situation monétaire actuelle et jusqu'à la promulgation de la loi portant révision générale du tarif des douanes le gouvernement pourra provisoirement, par décret rendu en Conseil des Ministres, procéder au rajustement des droits de douane y compris les majorations édictées tant par les décrets institutifs de coefficients rendus en application de la loi du 6 mai 1916 que par la loi du 6 avril 1926.

« Article 15. — Les décrets prévus à l'article 13 seront soumis à la ratification des Chambres dans les deux mois qui suivront leur promulgation, si les Chambres sont réunies, sinon dans le mois qui suivra leur plus prochaine réunion ».

Ces textes figurent dans le décret portant codification des textes législatifs à l'article 6 § 4 (alinéas 1 et 4) sous la rubrique « ajustement des droits » et non sous celle des « conditions dans lesquelles le gouvernement est autorisé à négocier (articles 14 à 18), ce qui montre bien qu'ils ne peuvent être utilisés en vue de conventions douanières, mais seulement par mesure autonome pour créer des ressources ou pour remédier aux inconvénients de la crise monétaire qui établit une inégalité entre le taux fixe du droit et son incidence par rapport aux produits.

le dilemme suivant : ou risquer une rupture avec l'Italie, qui aurait pu entraîner pour notre exportation dans la période très difficile de la revalorisation monétaire, la perte, au moins partielle, d'un marché de plus d'un milliard, ou bien solliciter quelque peu un texte. La solution ne pouvait être douteuse et il apparaissait comme préférable d'accorder à l'Italie, qui profitait très habilement de la situation, les concessions par elle presque exigées.

C'est en s'appuyant sur les mêmes considérations que fut également donnée l'assurance à l'Espagne, dans l'avenant du 14 août 1926, que les droits sur les pommes de terre, les fruits de table, les amandes et noisettes et sur les revolvers ne seraient pas majorés (1).

Mais la mesure garde en apparence son caractère absolument autonome. Bien mieux, l'échange de lettres franco-italien du 14 août demeura longtemps secret puisqu'il fut publié seulement en annexe au projet de loi portant approbation des accords conclus avec l'Italie en 1926, déposé à la Chambre le 17 décembre 1926 (2).

Les arrangements des 10 avril 1926 et 29 mai 1926 ainsi que l'échange de lettres du 14 août 1926 furent néanmoins ratifiés sans débat par la Chambre et par le

(1) Avenant du 14 août, article 1^{er}.

(2) On avait intérêt à ne pas promulguer cet échange de lettres qui faisait ressortir le caractère exorbitant de la décision prise, afin d'éviter toutes contestations devant les tribunaux de personnes se jugeant lésées : c'eût été là un titre, montrant que la délégation consentie par les Chambres avait été excédée. Cet inconvénient devait disparaître évidemment du jour où les Chambres ont transformé en loi régulière ce décret imparfait. C'est pourquoi ce document est publié dans les documents parlementaires. (*Doc. Parl.*, n° 3705, 13^e législ.).

Sénat, quant à l'avenant franco-espagnol il ne leur a pas encore été déféré.

L'année 1927 est marquée par le dépôt du projet de révision générale du tarif français où se trouvent exposées tout au long les bases des accords commerciaux futurs, non pas, il est vrai, dans les articles mêmes de la loi, ce qui est une omission curieuse, mais seulement dans l'exposé des motifs gouvernemental. Le projet du gouvernement, à la demande des industriels, admet la tarification à deux colonnes et approuve le principe de l'intangibilité du tarif minimum ; toutefois, il prévoit explicitement la possibilité de porter atteinte à ce principe par des réductions conventionnelles. « Comme le législateur de 1892, est-il dit (page 58), le gouvernement considère que ces tarifs ne sont pas matière à marchandages ». Et, quelques lignes plus bas, « le tarif minimum « aujourd'hui élaboré est si modéré qu'en thèse générale, « il n'est susceptible d'aucune compression. Si sur certains points, d'ailleurs, il apparaissait qu'il dépasse « la compensation nécessaire avec les conditions de « production privilégiées à d'autres pays ou qu'il apporte « un obstacle injustifié à leurs échanges avec la France, il « y pourrait être apporté des retouches, ainsi motivées et « circonstanciées, par la même procédure que celle qui, à « titre exceptionnel a été employée pour tempérer ou « adapter les tarifs de 1892 et de 1910 ». Cela veut dire que des lois nouvelles pourront réduire le tarif minimum en fonction de concessions consenties à des pays étrangers dans les accords commerciaux. C'est la méthode même qui a toujours été employée depuis 1892 et, nous venons de le voir, particulièrement depuis 1922. Elle prend ainsi une consécration officielle. Si les Chambres avaient

approuvé le projet, elle serait devenue la base légale de la politique française. Mais les tolérances prévues dans l'exposé des motifs devaient garder un caractère exceptionnel, comme il en avait été dans le passé.

Or, du 6 septembre 1927 au 2 mars 1928, il ne fut pas apporté au tarif par les accords simplement des « retouches », mais de véritables bouleversements. Il est par contre assez aisé de dresser la liste complète des produits ayant subi du fait des conventions conclues entre 1922 et 1926 des changements de tarif. Pour estimer plus exactement le caractère de ces modifications, on peut classer ainsi les articles qui en furent bénéficiaires :

1° Produits ayant profité d'améliorations du tarif ;

2° Produits exonérés partiellement ou en totalité de l'une ou l'autre des majorations générales des droits intervenues en 1926 ;

3° Articles pour lesquels une tarification équivalente ou proportionnelle a été établie d'accord avec un pays contractant ;

4° Marchandises pour lesquelles les droits d'importation ont été relevés par les conventions.

Dans la première catégorie rentrent :

a) Les vins et vins de liqueur (accord franco-espagnol) dont le tarif d'ailleurs a été modifié depuis, en dehors de tout engagement conventionnel, par la loi du 3 mars 1928.

b) Les marchandises visées par le décret du 1^{er} décembre 1922 rendu à la suite de l'arrangement franco-italien du 13 novembre précédent.

Ces produits sont repris sous 53 numéros du tarif français. Les réductions de coefficient sont parfois très

faibles et en quelque sorte indicatives quand il s'agit de multiplicateurs voisins de 3, c'est-à-dire correspondant à la dépréciation monétaire du moment. Les avantages de cette nature, si médiocres soient-ils, ont le caractère d'améliorations conventionnelles des droits et portent sur des produits spécifiquement italiens, comme les huiles d'olive, les tomates préparées, les marbres sculptés, les boutons de corozo. Dans d'autres cas, les diminutions sont beaucoup plus fortes, mais ce sont alors plutôt des abaissements de droits ayant pour objet de corriger sur certains points des excès de protection tenant à l'application de coefficients très élevés. Ainsi pour les vis, le coefficient est ramené de 7 à 5,7, pour les futailles de 6,5 à 4,5 ; ce ne sont pas là d'ailleurs des produits spécifiquement italiens, et ces réductions eussent pu trouver place dans le décret autonome du 31 décembre 1922.

c) Les diminutions de droits consenties à la Belgique en 1925 pour les raisins et fruits forcés, les plantes vivantes, les oignons à fleurs, les chevaux de certaines races, portent, on le voit, sur des produits particuliers du terroir belge. Les abaissements accordés pour les pâtes de cellulose chimiques humides et certains papiers sensibilisés destinés à la photographie ont pour objet de réparer de légères erreurs ou anomalies techniques du tarif. M. Cante, dans son rapport n° 1.837, sur le projet de loi portant modification de certains droits de douane résultant de l'accord franco-belge met en évidence ces particularités.

Les produits que nous classons dans la 2^e catégorie ont été exemptés en tout ou en partie des surtaxes de 30 % établies en 1926 : ce sont, on l'a montré, au chapitre

précédent, des articles pour lesquels les droits avaient été consolidés antérieurement soit dans la liste C de l'accord franco-italien de 1922, soit par suite des engagements tacites pris par M. Barrère dans les lettres annexées à cet acte en ce qui concerne les marchandises qui devaient faire l'objet du décret du 1^{er} décembre 1922, soit enfin par l'arrangement du 4 avril 1925, en ajoutant toutefois aux produits indiqués dans cet accord comme devant bénéficier de consolidation, les dentelles à la mécanique.

Quant à la corrélation entre les tarifs conventionnels établis par la France et par les pays étrangers, elle n'existe entièrement qu'en ce qui concerne la tarification des soies et soieries déterminée par l'accord franco-italien du 28 juillet 1923, mais on retrouve cette similitude et cette proportionnalité des tarifs jusqu'à un certain point pour la tarification des meubles autres qu'en bois courbé qui fut fixées sur des bases communes en France et en Belgique par l'accord du 4 avril 1925.

Les augmentations de droits portent sur les tarifs des soies et soieries, des fez, des tapis à points noués, des armes de commerce à feu.

*
* *

Les Chambres, chaque fois qu'elles ont eu à se prononcer, ont adopté facilement toutes ces modifications douanières demandées par le gouvernement.

Fort de ces précédents, celui-ci, après l'échec de son projet portant revision du tarif, va désormais négocier résolument sur la base du tarif minimum et utiliser les conventions pour établir celui-ci, conformément à son

plan de révision écarté par la Chambre ; le Parlement ainsi n'aura plus à discuter chaque numéro du tableau des droits, mais à accepter ou à rejeter des accords commerciaux contenant des tarifs annexes dont il ne pourra point par point discuter la teneur ; bien mieux, il déléguera par la loi du 13 juillet 1927 ses pouvoirs à l'exécutif qui pourra de la sorte profiter de l'accord franco-allemand pour instituer le tarif de marchandage qu'il désirait voir établir légalement par l'adoption de son projet 3.352 : l'évolution des méthodes contractuelles sera ainsi précipitée, et évidente pour tous.

Il reste à savoir s'il est préférable de revenir au principe ancien de l'autonomie tarifaire ou au contraire s'il vaut mieux continuer à recourir, comme en 1927 et au début de 1928, à la pratique des tarifs conventionnels.

CHAPITRE VIII

L'ACCORD FRANCO-ALLEMAND DU 17 AOUT 1927

Le traité de Versailles avait réglé pour cinq années les rapports commerciaux entre la France et l'Allemagne, en imposant au Reich l'obligation de consentir aux produits français le bénéfice de ses tarifs douaniers les plus réduits, sans recevoir pour ses exportations à destination de la France aucune contrepartie (1).

L'accord commercial de 1927, au contraire, concède à l'Allemagne, dans un délai déterminé, le régime de la nation la plus favorisée, et c'est la clause réciproque de la nation la plus favorisée, jadis inscrite à l'article 11 du traité de Francfort du 10 mai 1871, qui, depuis le 15 avril 1928, régit les échanges franco-allemands.

Au cours des huit années qui ont suivi la signature du traité de paix, le gouvernement français, on l'a vu, obligé par les circonstances à conclure de nombreuses conventions commerciales, avait cherché à les établir sur des bases différentes de celles antérieurement adoptées, afin de pouvoir invoquer des précédents lorsque le moment serait venu de conclure un accord avec

(1) Voir ci-dessus chapitre III pages 55 à 57.

l'Allemagne, et de pouvoir ainsi plus aisément refuser à ce pays le bénéfice de ses tarifs les plus réduits.

Le résultat escompté n'a pu être atteint. Dès le début des pourparlers franco-allemands, le système imaginé en 1919 s'est avéré inapplicable et, en dépit des artifices de procédure employés dans l'accord du 17 août 1927 et renouvelés des conventions antérieures, les négociateurs français ont pu seulement retarder quelque temps, afin de permettre la mise au point des tarifs alors en vigueur, le moment où l'Allemagne recevrait le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée de plein droit, mais ils durent le lui reconnaître très largement en fait dès la mise en application de l'accord.

Section I

HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS.

LES NÉGOCIATIONS ET LA RÉVISION DU TARIF FRANÇAIS

Sur les discussions qui eurent lieu entre les délégations française et allemande de la conférence de Londres (1^{er} août au 16 août 1924) jusqu'à l'expiration le 30 juin 1927 de l'accord provisoire du 5 août 1926, on ne possède qu'une documentation incomplète et dispersée. Les textes des importants protocoles des 12 octobre 1924 et 19 décembre 1925 et de l'échange de lettres du 28 février 1925, notamment, n'ont jamais été publiés. On trouve cependant quelques renseignements dans les exposés des motifs et les rapports parlementaires qui précèdent et commentent les projets de loi portant approbation, soit des accords provisoires conclus en 1926

et au début de 1927, soit du traité définitif. Les comptes-rendus officiels ou officieux communiqués aux journaux lors des principales étapes des négociations, ainsi que certaines études d'économistes sur les questions douanières ajoutent à ces données quelques précisions supplémentaires.

L'exposé des motifs du projet 5.022 résume d'abord les événements qui eurent lieu entre la conférence de Londres et le 10 janvier 1925, c'est-à-dire : la signature du protocole du 12 octobre 1924 et le dépôt sur le bureau de la Chambre française d'un projet de révision partielle du tarif des douanes (projet 713 du 21 novembre 1924). Bien que l'on ait aucune précision sur le texte du protocole du 12 octobre, on peut supposer que la concession dans une très large mesure aux produits allemands de la clause de la nation la plus favorisée était dès lors envisagée puisque, parlant à Lyon au Congrès National des Conseillers du Commerce Extérieur, le 23 octobre 1924, M. Daniel Serruys, directeur des Accords commerciaux et président effectif de la délégation française chargée de négocier avec l'Allemagne, déclarait : « Notre « politique d'adaptation doit tenir compte de ce fait que « les causes monétaires du déséquilibre économique se « sont sensiblement modifiées depuis quelques mois. « L'Allemagne, l'Autriche, la Pologne ont désormais « une monnaie stable et, d'autre part, l'unification du « régime du travail qui tend de plus en plus à être une « réalité corrige le déséquilibre des années précédentes. « Ainsi, l'égalité d'avant-guerre reparait peu à peu dans « les faits autant que dans la volonté des nations. Dès « lors, comment appliquer le statut de 1919 (c'est-à-dire « l'exclusion de la clause de la nation la plus favorisée)

« sinon en l'assouplissant par des clauses dites d'assimilation (1) ? »

L'exposé des motifs du projet 713 précisait quelques jours après l'intention du gouvernement de mettre en vigueur les nouveaux tarifs avant la signature d'un traité avec l'Allemagne, de manière à pouvoir concéder à ce pays les droits de la deuxième colonne sans porter atteinte aux intérêts de la production française.

« Nous sommes, en effet, engagés, lit-on dans ce document, dans des négociations qui doivent aboutir à la conclusion d'accords commerciaux (2) d'une importance capitale. Comment nous présenterions-nous au seuil de ces négociations armés de notre régime actuel ? On ne peut contester qu'actuellement le tarif des douanes de la France comporte, pour la colonne du tarif minimum, des taxes très sensiblement moindres que celles inscrites aux tarifs des pays concurrents. Les pays avec lesquels nous sommes appelés à contracter ne sauraient dans ces conditions faire grief au gouvernement français (3) de relever quelque peu les droits de son tarif pour celles de nos industries qui ne peuvent, en raison des charges résultant de la

(1) Compte-rendu du Congrès. Imp. Tournon, Paris, 1924. Cf. aussi *La Journée Industrielle* du 24 octobre 1924 (article signé G. K.).

(2) Ce pluriel indique que les négociations avec l'Allemagne ne sont pas seules en cause. On se rappelle que le projet du 21 novembre 1924 contenait des relèvements de droits spécialement destinés dans l'esprit de ses auteurs à faciliter les tractations alors en cours avec l'Union économique belgo-luxembourgeoise. (Voir ci-dessus pages 215 et 216).

(3) Ce terme est impropre, le tarif douanier français n'est pas l'œuvre du gouvernement, il ne peut être par conséquent question pour lui de « relever son tarif » mais seulement de proposer une augmentation des droits.

« guerre, lutter avec les droits actuels contre leurs « concurrents de l'étranger ».

Le projet 5028 distingue ensuite un second stade dans la marche des négociations. Les limites en sont imprécises. Il doit s'étendre sur les premiers mois de 1925. C'est à ce moment que les négociateurs, en présence de l'état de rupture effective des relations entre les deux pays existant depuis le 10 janvier 1925, commencèrent à envisager la conclusion d'accords provisoires qui resteraient valables jusqu'au jour où le traité définitif pourrait être mis en vigueur, c'est-à-dire après la révision des tarifs français. C'est, semble-t-il, ce qui a dû être indiqué dans l'échange de lettres du 28 février 1925 entre les chefs des délégations : MM. Raynaldy et Tredelenburg qui constataient en outre leur entente sur les principes d'une convention future. D'après l'exposé des motifs, on peut déduire que dès ce jour un accord était intervenu à propos de la clause de la nation la plus favorisée. On convenait, en outre, que le tarif minimum français serait augmenté. Il s'agissait dans l'ensemble des articles inscrits au projet 713 qui n'était pas encore abandonné. Il était entendu en outre que certains produits allemands seraient provisoirement soumis à des droits intermédiaires ou seraient admis au tarif minimum, mais seulement dans la limite de contingents. Enfin le gouvernement français devait, sauf exception, conserver toute latitude pour compléter la révision douanière chaque fois que le tableau des droits n'aurait pas été modifié avant la mise en vigueur de l'accord commercial lui-même.

C'est là le principe même de la formule d'entente adoptée, d'abord timidement et sans qu'interviennent

des modifications de tarif dans l'accord provisoire du 5 août 1926, et singulièrement élargie du fait de l'institution par décret d'un tarif minimum conventionnel dans l'accord définitif du 17 août 1927.

Cependant, puisque les engagements pris en février 1925 étaient conditionnés par le vote du projet 713, l'échec de celui-ci remit tout en cause et il fallut prévoir de nouveaux délais.

Le 19 décembre 1925, les deux délégations signaient un nouveau protocole dont le communiqué officiel transmis (1) à la presse le même jour donne un résumé assez complet : « Les délégations française et allemande « pour la négociation de l'accord commercial ont signé « aujourd'hui un protocole résumant les résultats de « leurs travaux de ces derniers jours ».

« Ces résultats consistent surtout dans l'établissement « d'une base qui semble désormais devoir demeurer « invariable pour la dernière phase des négociations « qui vont reprendre le 12 janvier, et dans la fixation « d'une procédure pour la préparation de ses délibérations prochaines.

« On sait que les divergences qui ont empêché jusqu'ici la poursuite des travaux portaient surtout sur « l'octroi du tarif minimum pour les articles de son « exportation dès que la nouvelle loi douanière serait « votée et sur les garanties de stabilité du régime tarifaire qui serait accordé à l'Allemagne.

« Sur ces deux points des solutions transactionnelles « sont intervenues d'où résulte la sécurité pour l'Allemagne que, à une date déterminée, elle se trouvera

(1) Voir la *Journée Industrielle* des 20 et 21 décembre 1925.

« sur le marché français à égalité avec ses concurrents
« les plus favorisés et le moyen de neutraliser pour
« elle les modifications du tarif français qui léseraient
« son exportation.

« Les deux délégations ont décidé, d'autre part, de
« faire une distinction entre les clauses générales et les
« clauses tarifaires de la convention, la dénonciation
« éventuelle des secondes ne devant point entraîner
« la suppression des garanties permanentes contenues
« dans les premières ».

Le grand intérêt du protocole du 19 décembre, c'est qu'il fixe des délais dans lesquels les parties s'engageaient à aboutir. Il fait ressortir aussi la nécessité de séparer les clauses proprement douanières des clauses d'ordre plus général relatives par exemple à la protection de la propriété industrielle, à la possession d'immeuble, à l'exercice du commerce, etc... les nationaux de chacun des deux pays installés ou séjournant sur le territoire de l'autre ne bénéficiant à ces points de vue que des garanties précaires et toujours révocables du droit commun.

Comme la lettre du 28 février, le protocole pose en principe que le tarif minimum sera consenti en son entier à l'Allemagne dès que les tarifs français auront été convenablement augmentés. En apparence la liberté d'action du Parlement français semble entièrement sauvegardée et les taux des droits de ce nouveau tarif ne doivent pas, du moins aux termes du communiqué, être discutés par les délégations avant d'être soumis au vote des Chambres. Mais, par la force même des choses, on sera amené à recourir à cette procédure extraordinaire. L'accord franco-allemand comportera en annexe

un tarif conventionnel et les négociateurs français l'avaient admis dès 1925.

L'opinion parlementaire s'inquiète vivement en cette fin de l'année 1925 de la marche des pourparlers franco-allemands. Plusieurs demandes d'interpellations relatives à la politique économique du gouvernement sont déposées tant au Sénat qu'à la Chambre, notamment par M. Gaston Japy, sénateur, MM. Landry et Raynaldy, députés (1). Le gouvernement, harcelé par les difficultés financières, ne put laisser le débat s'instituer, les interpellateurs posèrent alors par lettres ouvertes à M. Daniel-Vincent, Ministre du Commerce, les questions qu'ils auraient désiré lui adresser à la tribune. L'opinion de M. Raynaldy, Ministre du Commerce en 1924, reflète vraisemblablement des idées tout à fait voisines de celles professées par l'administration qu'il avait dirigée. Cette phrase de sa lettre nous paraît la plus caractéristique. « Faut-il conserver notre double tarif mais
« avec un tarif minimum répondant à une autre con-
« ception ? Il ne serait plus la protection strictement
« nécessaire à toute industrie pour vivre, il représenterait
« une protection un peu plus élevée et ne constituerait
« qu'un tarif d'usage, les négociateurs pourraient don-
« sentir et consolider des droits inférieurs ».

Ce sont presque déjà les termes que l'on retrouvera dans l'exposé des motifs du projet 3352. Ainsi, dès 1925, des parlementaires autorisés admettent parfaitement que le tarif minimum doive être considéré comme un simple

(1) Voir le texte de ces lettres dans *la Journée Industrielle* des 19-23-27 et 28 décembre 1925.

tarif d'usage, dont les taux pourront être discutés avec les pays contractants.

Dans ces conditions, M. Posse qui vient de remplacer M. Tredenburg comme président de cette délégation accepte de conclure des accords provisoires qui régleront provisoirement les difficultés les plus grandes pendant le temps nécessaire au vote du futur tarif français et à la discussion des droits conventionnels qui, par rapport à celui-ci, seront concédés à l'Allemagne.

L'année 1926 est ainsi marquée surtout par la signature d'arrangements provisoires, la révision douanière, condition première d'un traité définitif, n'ayant pas été réalisée à cette date.

La plus importante de ces conventions partielles est l'accord du 5 août 1926 mis en vigueur le 20 du même mois. Les quatre premiers articles de ce traité définissent le régime douanier applicable pour une période de 6 mois aux importations françaises et allemandes. L'Allemagne obtient le tarif minimum, limité ou non à un contingent, pour un certain nombre de produits, et des tarifs intermédiaires pour une autre série de marchandises. Ces droits intermédiaires sont consolidés par l'article 3 dans des conditions tout à fait particulières, puisque l'accord était signé quelques jours avant la date (14 août 1926) où le gouvernement français, usant des pouvoirs que lui conférait la loi du 3 août, devait majorer de 30 % les droits de douane alors en vigueur. La consolidation des taux des droits intermédiaires était accordée de manière définitive, ils ne devaient varier qu'en fonction de l'indice officiel des prix de gros et non pas selon les modifications des droits de base (à moins toutefois que

le tarif minimum ne vint à dépasser les taux des tarifs conventionnels) (1).

(1). Voici les clauses tarifaires de l'accord du 5 août 1926.

Article 1^{er}. — Les produits naturels et fabriqués du territoire douanier français énumérés à la liste A bénéficieront, à leur importation sur le territoire douanier allemand, des droits et avantages fixés à ladite liste.

Article 2. — Les produits naturels et fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne énumérés à la liste B ci-annexée jouiront, à leur importation sur le territoire douanier français, du traitement fixé à ladite liste, tant en ce qui concerne les droits de douane que les surtaxes ou coefficients de majoration que la France applique ou pourrait appliquer à l'avenir.

Les produits naturels ou fabriqués visés à ladite liste, qui, aux termes de l'alinéa précédent, obtiennent le bénéfice du tarif minimum, ou qui, en vertu des dispositions de l'article 3 ci-après, pourraient en obtenir ultérieurement le bénéfice, jouiront par là même du traitement de la nation la plus favorisée.

Les pourcentages de réduction sur l'écart entre le tarif général et le tarif minimum fixés à la liste B resteront les mêmes, quelles que soient les majorations ou réductions des droits, surtaxes ou coefficients que la France pourrait instituer pendant la durée du présent arrangement, à moins que, par application de l'article 3, ils ne soient sujets à réajustement.

Article 3. — Si la France procède à des majorations des droits et coefficients de son tarif, ces majorations ne s'appliqueront pas, jusqu'à concurrence de 30 % du taux en vigueur au moment de la signature du présent acte, aux produits originaires ou en provenance d'Allemagne énumérés à la liste B et bénéficiant de pourcentages de réduction sur l'écart entre les deux tarifs.

A cet effet, lesdits pourcentages seront réajustés de manière à ce que le droit libellé en francs qui en résultait à la date de la signature du présent arrangement demeure le même, aussi longtemps que les majorations des droits ou coefficients n'excéderont pas la proportion susmentionnée de 30 %, qui est censée compenser la hausse des prix de gros depuis le 4 avril 1926. En aucun cas, toutefois, du fait du réajustement les droits et coefficients ne pourront être ramenés au-dessous du taux du tarif minimum majoré.

En ce qui concerne les produits énumérés à la liste C ci-annexée, il est

Cet accord avait été précédé de deux arrangements provisoires ayant spécialement pour objet de permettre, moyennant compensations, l'importation en Allemagne de produits ou de denrées exportés de France (notamment des primeurs) au bénéfice des régimes de faveur consentis par l'Allemagne à d'autres puissances.

L'accord du 5 août 1926 qui devait cesser ses effets le 20 février 1927 fut, avec de légères retouches, prorogé jusqu'au 30 juin 1927 par deux avenants signés les 16 février 1927 et 17 mars 1927.

Nous avons montré que la délégation allemande elle-même avait admis, dès le début des négociations, que le gouvernement français se trouvait parfois obligé de modifier et d'augmenter les tarifs douaniers en vigueur avant la mise en application d'un accord franco-allemand. Quelles étaient donc les raisons qui rendaient si impérieusement nécessaire cette réforme ?

L'exposé des motifs du projet de loi 3352 par lequel le gouvernement soumettait à l'approbation de la Chambre un tarif complètement nouveau, indique les motifs les plus couramment invoqués. On peut les résumer ainsi :

« Malgré les obstacles causés par l'instabilité économique et monétaire que nous subissons encore et
« auxquels sont aussi soumis d'autres pays, le Gouver-

entendu que, bénéficiant du réajustement ci-dessus prévu, ils ne pourront être soumis à des majorations plus fortes ou à de nouvelles majorations que dans la proportion de la majoration de l'index officiel des prix de gros intervenus depuis le 4 avril 1926 et diminuée de 30 %.

Toutefois, aucune majoration ultérieure ne pourra intervenir qu'après une nouvelle hausse constatée de 20 % au minimum.

« nement a pensé qu'il était nécessaire de remettre au
 « point un tarif déjà vieux, qui avait subi de si fréquents
 « ajustements qu'il n'était plus ajusté du tout dans
 « beaucoup de ses positions ; qu'en outre, il était néces-
 « saire de tenir compte de l'aggravation considérable
 « des impôts qui pèsent sur le contribuable français,
 « de la surchargé qu'occasionnait l'augmentation des
 « frais de transport, de l'accroissement des salaires,
 « des modifications importantes dans la situation de
 « nos industries, du fait : a) de la reconstitution indus-
 « trielle des régions dévastées ; b) du retour à la France
 « des territoires d'Alsace-Lorraine ; c) de la création
 « d'industries nouvelles. Enfin, l'exposé des motifs
 « montre combien il est nécessaire que notre politique
 « douanière soit en corrélation avec notre situation
 « financière et, sur ce point, il rappelle que le tarif de
 « 1892 était établi pour une époque où la France était
 « créancière de nombreux pays étrangers ; qu'elle
 « pouvait donc envisager comme sans danger un excé-
 « dent annuel de ses importations sur ses exportations,
 « alors qu'aujourd'hui, où nous sommes débiteurs,
 « il est nécessaire de tendre vers une balance laissant un
 « excédent de nos exportations sur nos importations.
 « Pour appuyer la nécessité de cette refonte, l'exposé
 « des motifs passe en revue ce qui fut fait à cet égard
 « dans les pays étrangers : en Suisse, en Italie, en Tché-
 « coslovaquie, aux États-Unis, en Portugal, en Bel-
 « gique, en Roumanie, en Hongrie, en Autriche, aux
 « Pays-Bas, en Allemagne, en Grande-Bretagne, en
 « Pologne et en Espagne et il constate que la plupart
 « des pays ont dû tenir compte des situations nouvelles,
 « tant au point de vue monétaire qu'à celui de condi-

« tions économiques, pour rénover ou aménager les
« anciens tarifs (1) ».

Il convient d'ajouter à ces raisons deux autres motifs. D'un point de vue général, surtout après la double majoration de 30 % intervenue en 1926, certains produits industriels étaient surtaxés tandis que les produits agricoles demeuraient peu protégés ; c'est sur

(1) Ce résumé est emprunté à l'excellent rapport sur le projet douanier, présenté le 26 mars 1927 par M. Bernier aux délibérations de la Chambre de Commerce de Bourg. (Imprimerie du *Courrier de l'Ain*, Bourg, 1927).

Nous l'avons cité ici parce qu'il est la reproduction fidèle des données du projet gouvernemental, les mêmes idées se retrouvent plus ou moins explicitement dans nombre d'autres études ou discours.

Ainsi M. François-Poncet, député de la Seine, le 21 mai 1927, dans un discours qui expose nettement l'ensemble du problème douanier exposait de la manière suivante les raisons pour lesquelles selon lui « le
« travail de révision s'imposait. Depuis la guerre, notre tarif était
« comme un vieil uniforme, reprisé, rapiécé avec des morceaux de di-
« verses couleurs et devenu trop étroit pour le corps qu'il habillait.
« On l'avait adapté tant bien que mal à une situation changeante par
« le jeu des coefficients de majoration, puis par des majorations glo-
« bales successives de 30 % chacune. L'ensemble n'était plus présen-
« table ; il se prêtait mal à l'établissement de conventions avec l'étran-
« ger devant succéder à celles que nous avions dénoncées, d'autant
« plus mal qu'entre temps, pendant la guerre et surtout après la guerre,
« notre situation économique et particulièrement industrielle s'était
« modifiée ; elle ne répondait plus du tout à ce qu'elle était en 1910,
« époque du dernier tarif.

« Depuis lors, l'industrie en général s'était différenciée. La nôtre
« avait vu pousser toute une série de branches qui n'existaient pas en
« 1910. La nomenclature en usage était complètement dépassée, si
« bien que déjà, en 1919, il avait fallu en revoir tout un chapitre pour
« l'adapter à l'existence nouvelle chez nous d'une grande industrie
« chimique.

« Enfin, une stabilité monétaire, qui est intervenue depuis dix mois,
« créait des circonstances favorables à l'aboutissement de cette entre-
« prise de révision et de mise au point. »

cette disparité dangereuse qu'insisteront les commentateurs de la loi du 2 mars 1928 : la situation, aggravée encore par le décret du 30 août, préexistait néanmoins à cette mesure.

En ce qui concerne plus spécialement les négociations franco-allemandes, on ne pouvait sans péril admettre du jour au lendemain au tarif minimum des articles allemands comme les produits chimiques ou les objets de petite mécanique pour lesquels l'Allemagne a toujours été le principal fournisseur de l'Europe (1).

Ces produits en effet étaient encore soumis à leur importation d'Allemagne au tarif général, c'est-à-dire à des droits quatre fois plus élevés que ceux du tarif minimum ; les quelques concessions faites dans l'accord provisoire étaient limitées le plus souvent à des contingents.

Supprimer d'un seul coup cette protection eût été dangereux ; l'Allemagne refusant tous autres droits que ceux du tarif le plus bas, il fallait majorer celui-ci, au moins pour les produits essentiels de l'exportation allemande (2).

(1) Voir Annuaire de la *Revue d'Economie politique*, année 1928, page 724, article intitulé *Les accords commerciaux et la politique douanière*.

(2) Il est aisé de comprendre que l'Allemagne perdait peu à accepter une augmentation des tarifs et que ses concurrents, Belgique, Grande-Bretagne, Suisse devaient subir un préjudice plus considérable qu'elle même, par suite de ces rectifications tarifaires : la revue *l'Europe Nouvelle*, dans un numéro du 21 mai 1927 consacré au projet de tarif 3352, résume ainsi la situation :

« Il y a un mois, cependant, le ministre du Commerce, dans une interview, déclarait : « Une des raisons qui rendent particulièrement urgent le vote de la loi portant révision du tarif douanier, c'est la nécessité de conclure les accords commerciaux avec de nombreux

Naturellement, l'augmentation des droits du tarif minimum sur les articles spécifiquement allemands entraînait, les diverses industries étant solidaires les unes des autres, des augmentations de taxes sur d'autres catégories de marchandises et notamment sur les produits agricoles déjà défavorisés par l'application du système des coefficients douaniers inégaux.

On se trouve ainsi en présence d'une sorte de syllogisme. Pour traiter avec l'Allemagne, dit-on, il faut relever les droits sur certains articles ; mais on ne peut majorer une partie des taxes sans refondre l'ensemble du tarif. Donc, il faut aboutir à une revision générale avant le 30 juin, puisqu'un nouvel accord avec l'Allemagne doit intervenir avant cette date.

« pays. » Et plus loin, il les énumérait : « l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, l'Albanie, la Norvège, la Chine, le Japon, l'Afrique du Sud ».

Le Ministre a placé en tête de son énumération l'Allemagne. « Oui, certes, de ce point de vue, la mise en vigueur du nouveau tarif facilitera les choses, puisque l'Allemagne voit ses produits soumis actuellement à un tarif (tarif général) quatre fois plus élevé que celui qui est imposé à ses concurrents (tarif minimum), et qu'on lui promet, pour tous les produits qui l'intéressent, de lui appliquer le tarif minimum nouveau. Tout se passe comme si nos négociateurs, lassés de deux ans de pourparlers inutiles, avaient tenu le raisonnement suivant : les principaux fournisseurs de la France (Angleterre, Belgique, Suisse, Italie), paient des droits de douane égaux à 1, les Allemands des droits égaux à 4 ; frappons les produits de toute provenance de droits égaux à 2, et nous aurons garanti l'industrie française ; ce que perdront les pays étrangers sera regagné par les Allemands, mais la concurrence totale ne sera pas augmentée.

« Pouvons-nous croire que les autres États ne protesteront pas ? Peut-on dissimuler que nous allons offrir à l'Allemagne un cadeau magnifique, l'égalité avec ses rivaux sur le marché français, en échange de réductions que nous n'obtiendrions, nous l'avons dit, que sur un tarif sciemment majoré ? »

On se heurta, en fait, à des difficultés de procédure. Le projet fut déposé en blanc le 11 août 1926 sous le n° 3352. C'est effectivement le 25 février que le gros volume de 368 pages qu'il comporte fut distribué aux Chambres. Le gouvernement en demanda la discussion immédiate et rapide afin de pouvoir conclure plus facilement un accord définitif avec l'Allemagne avant le 30 juin, date de l'expiration des accords provisoires. Le 10 avril, les députés reçurent le premier tome du rapport (1) déposé dès le 10 février et portant sur la loi douanière proprement dite. Le tome II, déposé le 25 mars, fut distribué au milieu de mai et le tome III ne l'était pas encore le 17 mai (2).

Le même jour, la Chambre après avoir consacré plusieurs séances à l'examen du projet, ajourna la discussion du projet gouvernemental pour attendre l'avis de la Commission des Finances, et les délibérations ne furent pas reprises. On rechercha alors au ministère du Commerce un expédient permettant d'arriver à une entente, conformément aux engagements pris à l'égard de l'Allemagne.

Pour aboutir, il fallut recourir à une procédure exceptionnelle, peut-être même anticonstitutionnelle (3).

Le gouvernement se fit allouer, par la loi du 27 juillet 1927, le pouvoir de modifier par décret les

(1) Les trois volumes du rapport présenté par MM. Falcoz et Delesalle portent le N° 4220.

(2) D'après les indications données à ce propos par M. Malvy, président de la Commission des Finances de la Chambre, au cours de la séance du 17 mai (*Déb. parl., J. O.* du 18 mai, page 1477).

(3) Voir Annuaire de la *Revue d'Economie politique*, année 1928, art. cit., pages 726 et 727.

tarifs douaniers (nomenclature et droits, on va ici beaucoup plus loin que la loi de guerre du 6 mai 1916 qui permettait seulement de majorer les taxes). Cette loi fut votée, le 13 juillet, presque sans débats à la Chambre ni au Sénat, grâce à une habile manœuvre du gouvernement. Le ministre du Commerce accepta que fût ajouté à son projet primitif un amendement de M. de Monicault (art. 2 de la loi) rendant la liberté d'exportation aux produits agricoles ; il s'assura ainsi l'appui des groupes de défense paysanne et parut donner aux agriculteurs, en rendant la liberté d'exportation aux produits du sol (1), une compensation aux charges que leur imposeraient les majorations de droits à établir par décret.

Il est certain que, sans cet expédient dont le président du Conseil lui-même s'étonna (2), la signature de l'accord franco-allemand aurait été retardée de six mois. Aussitôt après le vote des Chambres, les deux délégations entreprirent la rédaction du traité définitif en utilisant les résultats déjà acquis depuis trois années ; ainsi dès le 17 août le texte de l'accord était-il établi, mis au point et imprimé, et les chefs des deux délégations y apposaient leur signature. Il devait entrer en vigueur le 6 septembre suivant.

(1) Depuis longtemps, les agriculteurs réclamaient contre le régime de prohibition établi pour pallier en 1926 aux achats excessifs de l'étranger. Ils demandaient la liberté commerciale et la protection douanière, non sans raison.

(2) *J. O., Déb. parl.*, Chambre, page 2677.

Section II

ANALYSE DE L'ACCORD

L'accord du 17 août 1927 est la synthèse des conventions antérieures et le point de départ d'une nouvelle politique douanière.

« Le traité franco-allemand du 17 août 1927 a été, « sinon la première, du moins la plus éclatante manifestation de l'esprit de coopération internationale que « la conférence de 1927 ait apportée aux pays qui y « ont participé ».

Telle est l'opinion qu'exprime le Comité consultatif économique de la Société des Nations dans son rapport sur les travaux de sa première session. Sans critiquer ce jugement, il faut préciser en quel sens on doit l'entendre puisque, comme le constate d'ailleurs le rapporteur du Comité économique : « Il (le traité du 17 août) a été en même temps pour l'une des parties (la France) l'occasion de procéder à une certaine augmentation de ses tarifs ». Ce qui, à première vue, semble un singulier moyen de faire preuve d'esprit de coopération économique (1).

L'accord du 17 août 1927 marque sans conteste un désir de rapprochement entre la France et l'Allemagne

(1) « A vrai dire beaucoup de commentateurs ont été surtout « sensibles à l'aspect politique de l'événement, assurément plus séduisant que l'aspect douanier. On a parlé d'un nouveau Locarno économique. Cela est peut être beaucoup ». (C.-J. GIGNOUX, *La Réforme Economique* du 1^{er} septembre 1927).

sur le terrain économique, de nombreux commentateurs ont indiqué que ce traité était une conséquence des accords de Locarno. « Mais, lit-on, par exemple, dans « dans l'éditorial du *Times* du 19 août, l'atmosphère « politique sous l'influence de l'esprit de Locarno s'était « éclaircie... De plus l'expérience de ces dernières années « a montré que la collaboration politique et économique « tendaient à marcher de pair et que la solution des « problèmes dans une sphère d'activité vient aplanir les « difficultés qui se présentent dans l'autre (1) ».

Comment ce rapprochement a-t-il pu s'opérer à la faveur d'une augmentation des tarifs français ?

Les clauses tarifaires de l'accord du 17 août 1927 (articles 1 et 8) sont directement inspirées de celles qui se trouvent dans les conventions antérieures, mais tous les procédés que nous avons trouvés précédemment dispersés dans différents traités sont ici concentrés en un seul acte, ce qui leur donne une importance et une portée particulière, de telle sorte que l'accord franco-allemand est à la fois comme la synthèse des conventions précédemment conclues et en même temps, par l'importance des modifications douanières qu'il a déterminées, le point de départ d'une révision complète du tarif français et d'un changement manifeste des méthodes de négociations usitées jusqu'alors.

(1) « Nous nous sommes toujours inquiétés de la situation difficile « qui était créée dans ce domaine et nous avons montré combien il était « indispensable que sur le terrain des échanges s'établissent des accords « normaux et harmonieux parce qu'ils étaient liés à une politique de « paix totale et complète (Discours de M. Cayrel au nom du groupe « socialiste, Chambre, 2^e séance du 22 février 1928. *J. Officiel, Déb.* « *parl.*, page 807).

Les articles 1 à 6 de l'accord du 17 août et leurs annexes (1) déterminent le régime douanier réservé à l'importation en France aux produits allemands. On peut résumer ainsi les concessions faites : l'Allemagne se voit accorder sous réserve de certains délais la clause de la nation la plus favorisée sans restriction et la consolidation d'une partie du tarif français, pour laquelle en même temps est institué un nouveau tarif minimum, lequel est un véritable tarif conventionnel (2).

(1) On trouvera en annexe à ce chapitre le texte complet des articles 1 à 6, voir page 285.

(2) Il faut remarquer qu'au cours des débats parlementaires sur le traité du 17 août, aucun représentant n'a invoqué la loi du 29 juillet 1919 pour protester contre l'octroi à l'Allemagne de la clause de la nation la plus favorisée.

Seul, M. Laroche-Joubert, député, (1^{re} séance du 23 février 1928, voir *J. O. Débats parl.*, page 837) au nom de quelques amis, s'est étonné de voir cette clause réapparaître dans un accord franco-allemand et a fait allusion au traité de Francfort. « Si je parle, dit-il, « c'est au nom de quelques amis qui ont été, comme moi, très émus « de voir l'accord franco-allemand accorder de nouveau la clause de la « nation la plus favorisée, qui nous avait été imposée après la défaite « de 1871 et qui nous a tellement gênés depuis cette époque pour « conclure des traités de commerce.

« Nous ne voyons plus, maintenant, Monsieur le Ministre, comment « vous allez pouvoir négocier, puisque dès que vous aurez accordé une « concession à un État, automatiquement, elle se trouvera accordée « aussi à tous les États profitant de la clause de la nation la plus favo-
« risée ».

En somme, l'orateur s'est contenté de signaler quelques griefs connus et particulièrement d'indiquer que la clause de la nation la plus favorisée pourrait, lors de négociations ultérieures, gêner les négociateurs qui ne pourraient consentir à une puissance des avantages exclusifs. En réponse à cette objection, le ministre du commerce n'a pas eu de peine à répondre : « Considérez que la France est peut-être de toutes les nations du monde celle qui a le plus besoin de la clause de la nation la plus favorisée à cause de la diversité de ses produits », ce qui veut

L'Allemagne obtient d'abord le bénéfice du tarif minimum pour les produits inscrits aux listes A et B (1) annexées à l'accord (articles 1 et 2). Ces deux listes ne couvrent pas moins de 1.000 rubriques du tarif français, c'est dire qu'elle reprennent à de rares exceptions près les plus importants produits de l'exportation normale de l'Allemagne vers la France.

D'après la liste A, il est vrai, l'importation au bénéfice du tarif minimum est parfois limitée à un contingent. Mais, alors que ces restrictions sont nombreuses par exemple dans les conventions franco-tchécoslovaques ou franco-autrichienne et plus encore dans l'accord provisoire du 5 août 1926, elles sont ici exceptionnelles. Instruits par l'expérience des inconvénients de cette pratique, les négociateurs y ont renoncé autant que possible (2).

dire que, devant pour sa part revendiquer cet avantage, la France ne peut plus songer à la refuser aux autres pays.

(1) Les listes A et B ne comprenant pas l'ensemble du tarif français, des précautions sont prises pour permettre une facile interprétation de ces dispositions. « Le tarif minimum sera appliqué aux matières de toute espèce, servant d'emballage à toutes les marchandises indiquées aux listes A, B et C, si ces matières sont, d'après les prescriptions douanières, dédouanées séparément ». Nous avons indiqué à propos de l'accord franco-grec du 6 septembre 1926, quel était l'intérêt d'une semblable disposition.

Il est en outre précisé que lorsque les numéros seront dans les listes annexées précédés du préfixe *ex*, la concession est limitée aux seuls produits, dénommés explicitement dans les dites listes. C'est la formule adoptée dans la note annexe à la convention franco-espagnole du 8 juillet 1922.

(2) Les articles contingentés sont les amidons (N° 318 du tarif, contingent annuel de 6.000 quintaux) les féculs de pommes de terre (N° 319 contingent annuel de 10.000 quintaux), les toiles cirées (N° 430-431 et N° 385, contingent annuel de 1.500 quintaux), certaines aiguilles à métier,

Le Reich reçoit ainsi dès l'abord un traitement douanier très analogue à celui qui résultait pour la Pologne et la Tchécoslovaquie, par exemple des conventions des 9 décembre 1924 et 17 août 1923.

Le gouvernement allemand, assuré ainsi dans une large mesure du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, a obtenu en outre (article 3) que les produits qui ne sont pas inscrits aux listes A et B, mais intéressant l'exportation allemande, figurent dans une liste C où sont prévus des tarifs intermédiaires avantageux, applicables dès le 6 septembre 1927, jour de la mise en vigueur du traité. Cependant, l'inscription à la liste C, à l'instar de ce qui se passe dans les conventions antérieures mais dans des conditions beaucoup plus favorables, a seulement pour effet de différer l'application des droits les plus bas.

L'Allemagne en premier lieu, par les deux derniers alinéas de l'article 3, reçoit l'engagement qu'aucun des produits de la liste C ne subira un traitement douanier plus défavorable que celui réservé aux « pays concurrents », il faut entendre les pays de l'Europe centrale. C'est la réplique en faveur de l'Allemagne des dispositions de l'article 7 de la convention franco-tchécoslovaque, de l'article 4 des conventions franco-autrichienne ou franco-polonaises, de l'article 5 de la convention franco-hongroise. En effet : « Le gouvernement français « s'engage à accorder aux produits mentionnés à l'alinéa « 1^{er} la garantie d'une assimilation constante avec le

articulées (ex. N° 544, contingent annuel de 12 quintaux). Les chaussures (N° 481 à 483) bien que soumises à des droits intermédiaires (liste C), sont également contingentées. Le tarif réduit ne s'applique qu'à un contingent annuel de 400.000 paires.

« traitement accordé aux produits de l'exportation des
« pays concurrents dans la mesure où cette assimilation
« a été établie par la liste C. De la sorte l'Allemagne
« bénéficiera automatiquement de tout pourcentage de
« réduction plus favorable qui serait accordé aux dits
« pays ou du tarif minimum au cas où il viendrait à
« leur être octroyé au cours de la durée d'application
« du présent accord ».

A cette satisfaction dont la portée peut paraître restreinte, s'ajoute une concession beaucoup plus importante ; d'après l'article 5, alinéa 2, dans l'éventualité d'une refonte totale ou partielle du tarif français, le tarif minimum s'appliquera sans restriction non seulement aux produits inscrits à la liste C, mais encore à ceux « pour lesquels le gouvernement allemand notifiera qu'ils intéressent l'exportation allemande, et les contingents d'importation, lorsqu'il en est prévu à la liste A, disparaîtront ».

C'est là, considérablement amplifiée, la reproduction des dispositions prévues au protocole de signature de l'accord franco-tchécoslovaque du 17 août 1923 en faveur des perles de verre ou des porcelaines décorées.

Ainsi, lorsqu'elle ne reçoit pas le tarif minimum, l'Allemagne est garantie par l'article 3 contre toute discrimination résultant d'une convention à intervenir entre ses principaux concurrents et la France. Par l'article 5, le Reich est appelé à bénéficier de ce même tarif, — s'il intervient en France des augmentations de droits décidées par voie autonome, — pour l'ensemble de ses exportations, provisoirement soumises à des restrictions d'entrée ou des droits plus élevés.

Là pourtant ne s'arrêtent pas les engagements pris par la France.

L'article 6 du traité (dernier alinéa) prévoit que :
 « A dater du 15 décembre 1928, les produits naturels
 « ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne,
 « bénéficieront sans limitation à leur importation sur
 « le territoire douanier français, des droits du tarif
 « minimum en vigueur à cette date et du traitement
 « de la nation la plus favorisée ».

Ainsi, 15 mois après la mise en vigueur de l'accord (c'est à peu près le délai prévu au protocole du 19 décembre 1925) les clauses d'assimilation ou de garantie des articles 3 et 5 deviendront sans objet puisqu'alors l'Allemagne doit bénéficier de plein droit et sans condition de la clause de la nation la plus favorisée.

Si avantageuse que soit cette stipulation, elle fut encore jugée insuffisante et effectivement elle demeura sans effet par suite du jeu de l'alinéa 3 de l'article 6 qui prescrit sous certaines conditions la concession anticipée de la clause de la nation la plus favorisée *de facto*. Au cas, en effet, « où un nouveau tarif douanier serait
 « institué, si l'accord n'a pas été dénoncé dans ce délai
 « (d'un mois à dater de la mise en vigueur du tarif
 « en question), la France octroiera, dès son expiration,
 « les taux de son tarif minimum à tous les produits
 « de l'exportation allemande, qui en bénéficieront sans
 « limitation ».

Dans les faits, cette disposition a joué au bénéfice de l'Allemagne qui a obtenu la clause de la nation la plus favorisée dès le 15 avril 1928, à la suite de la mise en application des modifications du tarif des douanes résultant de la loi du 2 mars 1928. Les relations entre

l'accord franco-allemand et cette loi ont été analysées d'une façon très claire par M. Noël, chargé, au nom de la Commission des douanes du Sénat, de rapporter la partie de la future loi qui portait approbation du traité du 17 août :

« Si vous regardez de très près l'accord allemand, vous
« trouverez que l'on y a créé des paliers ; un premier
« palier, qui a été d'un mois, pour se mettre en route,
« puis un second, assez important, parce qu'il a d'autres
« conséquences, en ce sens qu'avant le 15 décembre 1928
« la France avait le droit de déposer un projet de révi-
« sion douanière duquel seront exclus les droits con-
« tractuels tels qu'ils résultent du décret du 30 août 1927,
« mais qui porterait, sur les autres positions de notre tarif
« minimum.

« Les droits contractuels représentent, en effet, les
« avantages que nous avons obtenus de l'Allemagne
« au cours des négociations, avantages que nous esti-
« mions équivalents, puisque l'accord a été conclu.

« La convention stipule que, le 15 décembre 1928,
« l'Allemagne bénéficiera du tarif minimum français.
« Or, si nous ne pouvions pas toucher au tarif con-
« tractuel, nous pouvions toucher au tarif minimum.
« Nous étions alors amenés, avant le 15 décembre 1928,
« à faire un additif au tarif douanier, de manière à
« garantir notre industrie contre la concurrence alle-
« mande pour les produits non compris dans la con-
« vention (1) ».

L'article 6 prévoyait que les produits de l'exportation

(1) Séance du 2 mars 1928. *J. O.* du 3 mars, *Déb. Parl., Sénat*, page 395, col. 1.

allemands seraient seuls admis au tarif minimum. Cette formule est en soi inexplicable. Tout produit expédié d'Allemagne en France, sous réserve des dispositions générales, concernant les conditions de transport et de détermination de la nationalité, est un produit d'exportation allemande. Il doit donc être admis au tarif minimum. C'est l'interprétation de la circulaire n° 825-1-1, indiquant aux directeurs des douanes les mesures à prendre quant à la tarification à appliquer aux produits allemands à dater du 15 avril 1928, qui détermine que les produits allemands seront désormais soumis aux droits du tarif minimum.

Le protocole de signature annexé à l'article 6 donne toutefois une définition différente. Il est entendu que l'on désigne par là « tous les produits qu'elle (l'Allemagne) a exportés vers le territoire douanier français ou pour lesquelles elle a une exportation appréciable vers d'autres pays ». Pour l'application stricte de cette clause, il eût fallu dresser la liste des marchandises exclues du bénéfice des tarifs les plus favorables. L'inutilité d'une telle liste est si évidente que l'avenant du 20 juin 1928 modifiant sur quelques points l'accord du 17 août ne fait pas mention des produits hypothétiques qui devraient continuer à être frappés du tarif général. D'ailleurs les termes du dernier alinéa de l'article 6 paraissent plus compréhensifs que ceux de l'alinéa 3 et ne comportent aucune exception, par conséquent cette liste, si on avait jugé bon de la dresser, eût dû disparaître le 15 décembre 1928.

De cette série de dispositions complexes, seul a donc été appliqué l'alinéa 3 de l'article 6. Les autres clauses sont demeurées sans objet. Le résultat pratique de toutes

ces stipulations, c'est donc qu'après un délai de neuf mois pendant lequel l'Allemagne bénéficiait très largement du tarif minimum, la clause de la nation la plus favorisée lui fut consentie, de même qu'avant la guerre, sans restriction aucune.

Du point de vue contractuel, cette concession a eu un double résultat. Elle a rendu d'abord nécessaire la refonte de nos conventions avec l'Autriche (16 mai 1928), la Tchécoslovaquie (2 juillet 1928) et la Pologne (1^{er} juillet 1928) qui obtinrent plus ou moins explicitement le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

Ces révisions nécessaires de nos conventions ont abouti ainsi à la disparition presque complète des tarifs intermédiaires de taux différents selon les pays de provenance qu'on avait songé à instituer d'une manière générale à la faveur de la loi du 29 juillet 1919. Tels sont les faits.

En théorie, les débats qui se déroulèrent au Parlement lors de la discussion du traité franco-allemand et les déclarations des représentants de la France au Comité économique de la Société des Nations ont confirmé que la France admet officiellement désormais que la clause de la nation la plus favorisée doit à nouveau servir de base à ses conventions douanières. Le jour n'est pas loin, où disparaîtra l'illusoire distinction entre la clause *de jure* et la clause *de facto*. L'accord franco-belge du 23 février 1928 qui prévoit réellement l'application réciproque des tarifs les plus bas en est un témoignage. Voici donc un premier point en quoi l'accord allemand, en théorie selon nous (1), marque un retour vers le libéralisme économique.

(1) Nous avons soutenu dans cet ouvrage que la France avait

*
* *

Les droits du tarif minimum existant au jour de la mise en vigueur de l'accord doivent pendant toute la durée de celui-ci demeurer applicables, conformément aux dispositions des articles 1 et 2, aux produits inscrits aux listes A et B.

Chose nouvelle, les droits de la liste A sont ceux mêmes du tarif autonome de 1892, modifiés par les lois et décrets subséquents, de sorte que près de 300 rubriques du tarif se trouvent ainsi consolidées.

Pour ce qui est du tableau B, les droits stabilisés sont établis à la suite de l'accord lui-même ainsi qu'il fut fait par exemple à la suite de l'accord entre la France, la Belgique et le Luxembourg du 4 avril 1925 et des arrangements avec l'Union économique belgo-luxembourgeoise et l'Italie des 10 avril et 29 mai 1926 ou encore des accords franco-italiens sur les soies et soieries, mais il ne s'agit plus ici de quelques dizaines d'articles, mais d'environ 700 postes du tarif douanier.

Les articles 1 et 2 de l'accord allemand font disparaître ici, pour les 3/5 environ de l'ensemble du tableau des droits, un des caractères essentiels du tarif minimum : son autonomie.

presque toujours consenti en fait la clause de la nation la plus favorisée. Nous constatons donc seulement ici l'évolution des conceptions officielles. De même, en fait, les accords nouveaux doivent entraîner la suppression dans les documents douaniers des divers tableaux annexes qui, nécessairement dressés après chaque accord nouveau, restaient le plus souvent inappliqués, encombraient les tarifs et en rendaient la lecture difficile.

Le mode de consolidation déterminé dans l'article 4 de l'accord est celui prévu dans l'article 3 du projet de loi portant révision du tarif des douanes et qui figure déjà dans les accords de l'été 1926 (arrangement provisoire du 5 août, avenant franco-espagnol du 14 août 1926, convention franco-hellénique du 6 septembre 1926), c'est-à-dire que l'incidence des droits est stabilisée et que les taxes des tableaux annexes ne devront varier qu'en fonction des indices des prix de gros, à condition que les changements constatés excèdent 20 % par rapport à l'indice du mois précédent. De même, les taux des tarifs intermédiaires établis en fonction de l'article 3 sont déterminés dans la liste et sont consolidés par rapport au même indice des prix.

L'article 4 précise que seront consolidés les droits appliqués aux produits des listes A, B et C figurant sur une liste annexe D. Par suite d'une bizarre disposition, ce sont précisément les marchandises qui sont inscrites sur ce tableau pour lesquelles aucune garantie de stabilité des droits n'est donnée, puisque cette liste commence par ces mots : « bénéficieront des dispositions de l'article 4 les produits inscrits aux listes A, B et C à l'exclusion des produits inscrits à la liste D ».

Le protocole de signature, par ses dispositions additionnelles aux articles 2 et 3, établit une sorte de consolidation différée qui est une innovation. On convient que dans l'éventualité d'une augmentation de certains tarifs, les droits fixés n'excéderont pas un certain maximum dont le montant *ad valorem* est prévu à l'avance.

Dans le protocole (*ad* article 2), cet engagement est pris en ce qui concerne les nitrates (certains engrais chi-

miques repris au n° 833 et 834 du projet de tarif) dont la taxation ne devra pas excéder 15 % *ad valorem*. De plus, comme on ne peut aliéner totalement sur ce point la liberté du Parlement et qu'il faut, en conséquence, envisager qu'un droit plus élevé pourrait être institué, dans ce cas, ou bien l'Allemagne recevra compensation, ou bien elle pourra dénoncer par anticipation. On retrouve là un procédé couramment usité depuis la convention franco-espagnole du 8 juillet 1922. Cette disposition est valable en son ensemble pour la durée de l'accord du 17 août 1927.

La promesse faite dans le protocole (*ad* article 3) est plus restreinte. L'assurance est donnée que les droits n'excéderont pas un certain *quantum ad valorem* pour le zinc, l'étain et le nickel et les objets et ouvrages en ces métaux ou leurs alliages (n°s 223-224-225-577-578-579 du tarif). Mais la faculté de dénonciation anticipée n'est pas prévue et la garantie donnée ne vaut que jusqu'à la mise en vigueur d'un futur tarif.

Cette disposition n'est pas la seule qui dépende de cette éventualité d'un futur tarif. En fait, la liberté de reviser le tableau des droits existe, sauf pour les produits inscrits à la liste B et un très petit nombre de marchandises reprises à la liste A et dénommées dans l'article 6. Mais encore faut-il qu'il s'agisse d'une refonte générale du tableau des droits correspondant à la définition donnée dans l'alinéa 3 du protocole de signature. *ad* article 6 : « l'expression *nouveau tarif* signifie soit un tarif complet s'étendant à toutes les branches de la production, soit un ensemble de modifications douanières portant sur l'ensemble des listes A et C du présent accord ».

Deux remarques s'imposent cependant. La révision,

en premier lieu, pouvait porter juridiquement sur l'ensemble des produits repris à la liste C, à la condition que le taux des tarifs nouveaux n'excède pas la quantité des taxes fixées dans cette liste (article 5, § 2).

La liste D, en second lieu, laissait la possibilité expresse de reviser certains taux de la liste A, possibilité d'ailleurs restreinte en ce qui concerne l'Allemagne, car certains produits sont vraiment sans importance pour notre exportation vers ce pays (thé, café, macis, girofle, vanille, cassia-lignée, poivre, épices par exemple).

Il fut fait usage de cette liberté le 17 novembre 1927 quand fut relevé le tarif sur les céréales, les viandes et les bestiaux.

La revision de mars 1928 eût donc pu porter sur tous les produits de la liste C (dans les limites établies par cette liste), sur les articles de la liste D, sur les marchandises non inscrites dans l'accord, sur les produits enfin visés au protocole, *ad* article 2 et 3, et sur les soies et soieries pour lesquelles existait une situation particulière puisque les droits en vigueur au 17 août devaient être augmentés à la suite d'un accord, déjà signé mais non encore en vigueur, avec l'Italie considérée par tous comme le principal pays intéressé.

Du moment qu'il devenait nécessaire de sortir de ces limites assez étroites et de porter atteinte notamment au tarif minimum ancien consolidé à la liste A, il fallait procéder à une révision complète du tarif. Le garantie de l'incidence des tarifs telle qu'elle est fixée par l'article 4 s'étendait alors seulement aux produits inscrits à la liste B et au maintien des taux fixés à la liste C qui formaient la limite que le nouveau tarif minimum ne devait pas dépasser (art. 6 § 1).

C'est en tenant compte de ces considérations que s'est opérée en février et mars 1928 la révision autonome du tarif des douanes connue sous le nom d'« additif douanier ».

Un grand nombre de commentaires furent donnés alors tant à la Chambre qu'au Sénat pour démontrer la nécessité de reviser d'un seul coup les positions du tarif non encore modifiées, de manière à ne pas manquer aux engagements pris à l'égard de l'Allemagne et de procéder véritablement à l'institution d'un « nouveau tarif (1) ».

Cette loi votée, l'Allemagne se trouve pratiquement perdre le bénéfice de la consolidation pour les produits de la liste A puisqu'après l'institution du nouveau tarif, il n'est pas dit que les droits doivent demeurer stables dans les conditions prévues à l'article 4. Néanmoins, l'Allemagne a reçu en compensation la clause de la nation la plus favorisée. On peut d'ailleurs considérer qu'il s'agit là d'une hypothèse qui ne doit pas se réaliser, d'autant plus que le Reich a obtenu encore une garantie particulière. Il pourra dénoncer l'accord (article 6, § 2) dans le délai d'un mois qui suivra l'application du nouveau tarif. La France sera donc obligée de tenir compte, lors de la revision douanière prévue à l'article 6, de la nécessité de maintenir les tarifs à un niveau acceptable pour l'Allemagne. Cette clause constitue en outre et sans conteste un engagement tacite que, le délai de négociations écoulé, et jusqu'à la date fixée pour l'expiration de la convention (1^{er} juillet 1929), les droits nouveaux

(1) On consultera avec fruit le texte complet de l'exposé fait à ce sujet par M. Serruys, directeur des Accords commerciaux, commissaire du Gouvernement. *J. O., Déb. Parl.*, Chambre, 1928, page 791.

acceptés en fait par l'Allemagne ne pourront être modifiés.

Ainsi l'accord de 1927 non seulement a provoqué l'institution d'un nouveau tarif correspondant à son annexe B, mais a entraîné la réforme et l'augmentation de l'ensemble du tarif français. S'il fut considéré comme un pas en avant vers un meilleur avenir économique, c'est sans doute parce qu'il marque une tendance, par les larges consolidations de droits qu'il comporte, à plus de stabilité ; pour les commerçants, la fixité des droits de douane est bien une garantie presque aussi précieuse que leur modération.

* * *

Par l'alinéa 1 de l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 1927, « le gouvernement est autorisé, à titre exceptionnel et pendant une durée de trois mois, à apporter des modifications au tableau A annexé à la loi du 11 janvier 1892, modifiée par les lois et décrets subséquents, dans la mesure où il sera nécessaire pour conclure d'urgence des accords commerciaux. Ces modifications ne pourront cependant pas affecter les objets d'alimentation et tous articles vestimentaires, à l'exception de la bonneterie ».

Muni de ce blanc-seing, il était plus aisé au négociateur d'aboutir, puisque, sur tous les points où il le jugeait nécessaire, il pouvait instituer tel tarif qu'il lui plaisait, puisqu'il pouvait proposer à l'Allemagne n'importe quelle taxation, si élevée soit-elle, en déclarant qu'il désirait en faire la base des droits nouveaux et n'accepter de la réduire que contre compensation.

Une pareille liberté de manœuvre n'existait qu'en

théorie, car, d'un commun accord, le projet 3352 fut pris pour base normale des tractations et tout porte à croire que bien avant le vote de la loi du 13 juillet, en prévision de l'adoption du nouveau tarif, les délibérations avaient porté sur les droits projetés et non sur les tarifs existants. On aboutit ainsi à dresser en peu de temps un tableau (la liste B annexée au traité) comportant plus de 700 articles pour lesquels un tarif nouveau était établi.

La nomenclature adoptée est le plus souvent celle qui figure dans le projet 3352; néanmoins on dut tenir compte de la nécessité d'incorporer les tarifs nouveaux dans le cadre de la nomenclature de 1892-1910, de sorte que les désignations adoptées sont inspirées à la fois des rubriques du projet de tarif dont on diminue le nombre, et du tarif ancien dont les différents postes sont au contraire dilatés (1).

Pour ce qui est du taux des droits, chacun reconnaît qu'ils sont plus réduits que ceux proposés aux Chambres françaises, ce qui s'explique aisément puisque l'éventualité de diminutions conventionnelles des droits y était explicitement annoncée.

On doit constater qu'en France, comme en Allemagne, on estima que, bien que le tarif minimum résultant du tableau B fût supérieur aux droits en vigueur le 17 août, il devait être considéré comme comportant d'effectives

(1) Voici en quels termes M. François-Poncet (Chambre, 12 mai 1927) compare l'une à l'autre les nomenclatures de 1892-1910 et celle projetée en 1927.

« De 654 positions on est passé à 1750 — presque le triple, et si l'on « tient compte des droits distincts qui sont souvent inscrits dans le même « numéro, on obtient ainsi un total d'environ 8.000 articles. C'est une « véritable encyclopédie de l'activité moderne ».

améliorations tarifaires puisqu'il écartait l'application des droits plus élevés du tarif 3352.

C'est, en effet, une pratique constante, et la Société des Nations elle-même la recommande, de consentir des réductions conventionnelles sur des projets de tarif et d'établir par ce moyen des droits majorés par rapport à ceux réellement appliqués.

Nous affirmons pour notre part que l'État qui accepte ces majorations, s'il reçoit évidemment une garantie contre des exagérations de protectionnisme, ne peut, en échange d'aussi vaines concessions dans les faits, accorder de son côté de véritables réductions conventionnelles, et qu'en conséquence ce système est un médiocre moyen de négociation.

L'accord franco-allemand en est un témoignage.

Si, en effet, l'Allemagne a consenti à la France en apparence d'importants avantages douaniers, il faut se garder contre des illusions dues à la disposition typographique des listes et ne pas les surestimer. Si dans la liste E sont reprises un grand nombre de rubriques du tarif allemand, dans la plupart des cas, les droits inscrits à ce tableau E font déjà l'objet de réductions conventionnelles à l'égard de pays tiers, par conséquent, l'avantage prévu en faveur de la France consiste seulement dans l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée et accessoirement dans une garantie de consolidation aux cas où les conventions antérieurement signées par l'Allemagne viendraient à être dénoncées.

Si la France obtient néanmoins d'après la liste E quelques appréciables réductions nouvelles, elle ne les reçoit que par rapport à un tarif qui est ouvertement et par définition un tarif de négociation, et dont les droits

sont par conséquent artificiellement augmentés en vue de conventions commerciales. D'autre part, la concession du tarif minimum équivalait pour l'Allemagne à un avantage plus important pour elle que celle du tarif conventionnel pour la France, l'écart entre le tarif général et le tarif minimum français étant le plus souvent beaucoup plus grand que celui existant entre les droits autonomes et les droits conventionnels de l'Allemagne, ce qui devait équitablement motiver quelques ajustements de ces droits au profit de la France. Enfin, nous l'avons déjà dit, le Reich pouvait avoir intérêt à l'augmentation des charges douanières imposées à ses concurrents qui bénéficiaient déjà du tarif minimum, afin de troubler les conditions habituelles d'un marché où lui-même n'exportait plus de façon normale depuis 1914. La surcharge imposée à leurs compétiteurs n'était pas sensible aux exportateurs allemands qui s'étaient le plus souvent trouvés en présence du tarif général.

Les négociateurs allemands, rompus à l'usage d'un tarif de marchandage, n'ignoraient pas enfin que si la France renonçait en leur faveur à la pratique du tarif minimum irréductible, elle serait nécessairement amenée à consentir ultérieurement à des puissances tierces des abattements sur les droits fixés dans la liste B : l'Allemagne ne perdrait rien à attendre quelques mois. Cette éventualité devait se produire de manière beaucoup moins fréquente au profit de la France, puisque le système des conventions de l'Allemagne avec les puissances étrangères était déjà à peu près complet au 17 août 1927, alors que ce pays était le premier à négocier sur les bases d'un tarif minimum considéré comme tarif d'usage. Ce calcul s'est avéré parfaitement juste, les arrangements

franco-suisse et franco-belge de 1928 ont dans une large mesure réduit les droits du tableau B.

Il faut noter encore qu'une part importante des exportations allemandes consistent en charbon (exempts de droits) et en articles importés au titre des prestations qui bénéficiaient de tarifs douaniers plus favorables que ceux consentis à n'importe quel autre pays (exemption des deux majorations de 30 % intervenues en 1926). Les importations de produits de l'industrie allemande au titre des réparations doivent en 1928, d'après des renseignements dignes de foi, atteindre près d'un milliard. On conviendra donc que si l'Allemagne a traité avec la France, c'est bien plus en considération du fait qu'elle obtenait la clause de la nation la plus favorisée et des consolidations de droits qu'en raison de réductions consenties sur un tarif hypothétique. Les concessions faites par elle en contre-partie tiennent compte de cet état de choses (1).

(1) L'exemple de l'accord franco-allemand n'est pas le seul à démontrer combien est sans portée pratique le procédé qui consiste à négocier sur des tarifs qui n'ont d'autre autorité que celle que leur donnent les négociateurs en acceptant de les discuter. Ce système d'ailleurs n'est pas nouveau. Il fut inauguré par l'Allemagne en 1902. La France en fut victime au mois d'octobre 1924, au cours des négociations qui aboutirent à la signature de l'arrangement franco-belgo-luxembourgeois du 29 octobre 1924. Mais si, après la mise en vigueur le 11 novembre suivant, du nouveau tarif de l'Union Économique, les produits français, même ceux visés dans l'arrangement, furent surtaxés, la Belgique n'a obtenu pour sa part, le 29 octobre, que des concessions apparentes dont la principale consiste dans le maintien du privilège de l'exemption de la surtaxe d'entrepôt en faveur des marchandises acheminées dans les départements recouverts en transit par Anvers. Concession pratiquement nulle, puisqu'il s'agit seulement de la consécration solennelle d'engagements pris par la France en 1919 et renouvelés par elle en 1921. En avril 1925 on l'a vu, la France tenta d'em

L'accord franco-allemand fut promulgué par un décret du 26 août 1927 (*Journal Officiel* du 31) qui fixe sa mise en application au 6 septembre suivant.

Le 30 août fut signé un autre décret modifiant le tableau des droits de douane et reproduisant les données de la liste B du traité du 17 août, avec cette différence que le décret du 30 août comporte deux colonnes de droit, la première étant le tarif général et la deuxième le tarif minimum, alors que le décret du 26 août ne donnait que la série des droits minima. Le décret du 30 août se situe ainsi dans le cadre du tarif français et non plus dans celui de l'accord franco-allemand. C'est un acte unilatéral, une sorte de décret-loi rendu en fonction de l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 1927. Il correspond exactement aux lois spéciales établies pour rectifier les droits minima en fonction de concessions conventionnelles.

Le décret du 30 août étant un acte autonome, il s'en suit qu'il est incorporé au tarif même et que la dénonciation de l'accord franco-allemand le laisserait subsister, contrairement à ce qui existe dans les pays qui pratiquent le système du tarif unique et des réductions par tableaux annexés aux traités.

Puisque le décret du 30 août est un acte unilatéral,

ployer à son tour cette méthode en traitant avec la Belgique par rapport aux taux du tarif 713. C'est par ce moyen qu'elle obtint par exemple, la réduction du droit sur les champagnes, dont la Belgique n'avait certainement fixé les taxes douanières à un niveau très élevé, en novembre 1924, que pour pouvoir le réduire dans un accord avec la France. Ce ne sont pas là des concessions « améliorant le régime des échanges entre deux pays » : à peine peut-on dire qu'elles suppriment certaines entraves qui y sont volontairement apportées.

une véritable révision du tarif, il s'en suit également que les Chambres pouvaient y introduire des amendements : la loi du 27 juillet 1927 n'impose pas au Parlement l'obligation d'approuver sans changement les actes du gouvernement (1).

Ces amendements éventuels, et il s'en produisit, pouvaient porter soit sur des réductions des droits (amendement Paqué), soit sur des augmentations (amendement Lesaché) (2).

Dans le premier cas, rien ne s'opposait à l'adoption par le gouvernement de modifications au décret du

(1) On a dit au chapitre II que les Chambres devaient approuver les accords sans y apporter de modification ; lors de la discussion, chacun en convint : « Il faut vous rendre compte que tout amendement constitue le refus d'acquiescement de la Chambre ». — D. Serruys, commissaire du Gouvernement. Chambre, 2^e séance du 22 février 1928, *J. O.* du 23 février, *Déb. Parl.*, page 821. Et M. Lesaché le lendemain observait :

« Je reconnais, après avoir étudié la question dans le *Traité de droit parlementaire* de M. Pierre, que les articles 2 à 6, qui concernent la « ratification d'accords, ne peuvent pas être l'objet d'amendements, « parce qu'un accord diplomatique est un tout ; c'est une convention « dont il n'est pas possible de distraire une partie. Il faut l'approuver « ou la rejeter dans son ensemble. Si nous maintenons notre opposition « à la ratification d'un accord international, l'article 106 du règlement « prévoit que l'affaire est renvoyée devant la commission qui fait un « nouveau rapport et la Chambre statue. Voilà, en droit parlementaire « quels sont les principes en matière d'accords diplomatiques ».

(2) L'amendement de M. Paqué tendait à obtenir que l'exemption des droits pour le chlorure de magnésium consentie par une tolérance administrative (cf. explications données par M. Fleurant, commissaire du gouvernement) fût inscrite dans la loi. Chambre, 2^e séance du 22 février 1928, *J. O.* du 23 février, *Déb. Parl.*, page 821.

L'amendement de M. Lesaché tendait à majorer les droits sur les articles de bonneterie. Chambre, 1^{re} séance du 23 février 1928, *J. O.* du 24 février, *Déb. Parl.*, page 832.

30 août (1). Les accords franco-suisse, proposés et défendus par lui le jour même où il écartait l'amendement Paqué, n'avaient pas d'autre objet. Dans le deuxième cas (amendement Lesaché) on aurait pu opposer aux Chambres la contradiction qu'il y avait à adopter le tableau B et à le critiquer en même temps par le vote de droits supérieurs à ceux établis conventionnellement, au risque d'entraîner la dénonciation du traité par l'Allemagne. Mais on peut parfaitement admettre que les Chambres, approuvant l'ensemble du traité et désirant sa modification sur quelques points particuliers, aient voté une loi douanière correspondant à leur désir en invitant le gouvernement à négocier avec l'Allemagne chaque fois que les droits autonomes adoptés auraient été supérieurs aux droits fixés conventionnellement. L'Allemagne aurait eu alors à choisir entre des compensations qui lui auraient été offertes ou la dénonciation du traité, celle-ci devant s'effectuer en équité dans les délais prévus à l'article 48, § 2, quoique contrairement à la lettre de cette clause le parlement français n'aurait pas rejeté l'accord lui-même.

Bien entendu une disposition additionnelle aux lois votées eut dû maintenir en vigueur les droits du tableau B soit jusqu'à ce que la dénonciation devînt effective, soit jusqu'à ce qu'une entente fût intervenue avec l'Allemagne.

Quoiqu'il en soit de ces diverses considérations, l'importance du décret du 30 août et de la liste B réside dans le grand nombre de produits qui y sont repris puisqu'y sont visés 300 numéros sur 654 de l'ancien tarif, lesquels

(1) M. Barthe déclarait très justement à la Chambre : « S'il s'agit « d'une exemption, on peut la faire parce que qui peut le plus peut le « moins. » *J. O.* du 23 février, *ibid.*

d'ailleurs sont dilatés et étendus de manière à former 1030 rubriques nouvelles.

Les principaux produits visés, en les désignant par catégories, sont : les graines de betteraves, les huiles essentielles, les parfums, les résines et gommés, les pierres ouvrées, les abrasifs et pierres à aiguiser, les ardoises et les ciments et articles en ciment, l'aluminium, le cuivre, l'or, les laminés et fils de ces métaux, un très grand nombre de produits chimiques (338 numéros du tarif environ sur 450 en comptant les numéros *bis*) ; les colorants ; les encres ; les crayons ; les couleurs ; les savons ; les médicaments ; les colles et gélatines ; les faïences et porcelaines ; les glaces ; la verrerie ; la bonneterie de coton, de laine et de soie ; les papiers dits de fantaisie ; les papiers chimiques et photographiques ; les cartons et objets en carton ; les peaux ouvrées ; la maroquinerie ; la bijouterie et orfèvrerie ; un grand nombre de machines (classées sous les rubriques générales : machines et mécanique, appareils électriques et électrotechniques, machines-outils et similaires, pièces détachées de machines) ; la coutellerie, la visserie et boulonnerie ; les articles de serrurerie et de lampisterie ; certains instruments de musique ; les bicyclettes ; la vannerie ; certains ouvrages en caoutchouc ; les ouvrages en amiante ; les feutres ; les isolateurs électriques ; les instruments de dessin, d'arpentage, de précision, de géodésie et topographie, et en général tous articles de laboratoire ou de chirurgie y compris l'ensemble des appareils d'optique ; enfin la broserie, la bimbeloterie et les jouets (1).

(1) Cf. notamment un article signé P. Sinceny dans la *Réforme Economique* des 5 et 12 octobre 1927.

Ne sont guère exceptés par conséquent que les denrées alimentaires, les produits du sol et les divers produits en dérivant, les textiles et vêtements, c'est-à-dire les marchandises réservées par la loi du 27 juillet.

Un tel bouleversement du tarif ne pouvait manquer d'entraîner des réclamations de la part des puissances étrangères et une mise au point générale soit des conventions, soit du tarif lui-même dont une partie se trouvait correspondre sensiblement au projet 3352 de février 1927 et dont l'autre était établie en fonction de l'ancienne tarification de 1892-1910.

L'accord franco-allemand a ainsi provoqué une série de mesures douanières qui ont eu pour résultat pratique l'institution d'un nouveau tarif sur les points laissés en suspens par le décret du 30 août et la réduction partielle des droits fixés par ce décret. Sauf exception, ces droits nouveaux résultent de conventions commerciales et sont consolidés de telle sorte que la revision douanière se trouve accomplie par fragment sur des bases nouvelles, l'autonomie tarifaire disparaissant du fait de l'aménagement général des droits par voie conventionnelle.

Tout d'abord la Suisse demanda et obtint que soient diminuées en sa faveur un grand nombre de taxes fixées par le décret du 30 août (convention du 21 janvier 1928).

Puis le gouvernement se décida à déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi, connu sous le nom d'additif, dont l'objet était double : ajuster le taux des droits réservés à l'agriculture aux nouvelles conditions monétaires en affectant généralement du coefficient 5 les droits en vigueur en 1914, reviser les taxes pour les produits industriels non repris à la liste B à l'exception des textiles pour lesquels la nomenclature de 1910, déjà

extrêmement technique, demeurait satisfaisante, et qui bénéficiaient de droits multipliés par des coefficients élevés (de 6,4 à 8,5 en général). Ce projet, adopté par les Chambres et converti en loi, fut promulgué le 2 mars 1928 et appliqué le 16 mars suivant (1). Avant même l'adoption de ce projet, la Belgique obtenait sur plusieurs points la réduction des taxes en discussion par l'accord du 23 février 1928 (2) lequel portait également sur certain droits repris dans le décret du 30 août et sur les fils et tissus de jute et de coton pour lesquels les taxes existantes étaient réduites de 15 % environ.

L'Italie et la Suisse recevaient par les arrangements des 7 mars, et 11 mars (3) des concessions de même nature.

Enfin, le 16 mai et le 2 juillet 1928, l'Autriche et la Tchécoslovaquie (4) obtenaient le bénéfice intégral de la clause de la nation la plus favorisée et quelques réductions du tarif minimum étaient prévues en leur faveur. Par un arrangement du 1^{er} juillet, la Pologne se voyait consentir le tarif le plus bas pour les produits encore soumis à des droits intermédiaires, après une courte négociation entreprise selon les principes prévus dans la convention du 9 décembre 1924, article 5.

La détermination des tarifs intermédiaires applicables aux États-Unis et au Canada s'effectuait également à partir du 30 août 1927 en fonction des modifications des tarifs.

(1) *J. O.* des 3 et 15 mars 1928.

(2) *J. O.* du 13 avril 1928.

(3) *J. O.* des 1^{er} et 13 avril 1928.

(4) La clause de la nation la plus favorisée est appliquée à l'Autriche depuis le 26 mai 1928, *J. O.* du même jour. Les dispositions accordant cette clause à la Tchécoslovaquie d'après la convention du 2 juillet 1928 ne sont pas en vigueur.

En effet, à la suite de pourparlers avec le gouvernement de Washington, il fut entendu que les tarifs généraux de base établis par la loi du 29 mars 1910 et par le décret du 28 mars 1921 resteraient applicables chaque fois que leurs taux, coefficients compris, seraient supérieurs à ceux des droits minima résultant des conventions, et qu'au contraire le tarif minimum serait applicable aux marchandises en provenance des États-Unis chaque fois qu'il serait égal ou supérieur aux taux des droits de base de 1910 et de 1921.

Cinq décrets successifs ont été pris dans ce sens :

Le 15 novembre 1927. — A la suite du décret du 30 août.

Le 15 mars 1928. — A la suite des accords franco-suisse du 21 janvier 1928 et franco-italien du 26 janvier 1928.

Le 12 juin 1928. — A la suite des modifications douanières autonomes de la loi du 2 mars 1928.

Le 28 juin 1928. — A la suite des accords franco-belge du 23 février 1928 et franco-suisse du 11 mars 1928.

Le 28 juin 1928. — A la suite de l'accord franco-italien du 8 mars 1928 (1).

Les stipulations de ces décrets furent appliquées intégralement au Canada en application des dispositions des articles 6 et 7 de la convention du 15 décembre 1922.

On peut donc résumer ainsi les conséquences de l'accord franco-allemand.

La clause de la nation la plus favorisée redevient la base des conventions conclues par la France,

(1) *J. O.* des 16 novembre 1927, 19 mars, 16 mai et 2 juillet 1928.

par voie de conséquence les droits intermédiaires disparaissent presque complètement.

La revision générale du tarif s'est accomplie peu à peu, par fragments, les droits très élevés projetés ou établis primitivement étant réduits par voie conventionnelle et consolidés de telle sorte que toute modification autonome des droits devient impossible (1).

Ainsi la France, tout en majorant ses tarifs, semble revenir à une politique libérale comportant des réductions

(1) M. Édouard Néron a donné au Sénat des indications très précises sur l'importance des modifications résultant de tous ces accords.

« Messieurs, nous avons eu la curiosité de rechercher, malgré les « difficultés résultant des différences de nomenclature, quels sont les « articles du tarif qui n'auront pas été touchés par les projets de loi « pour lesquels le gouvernement nous demande de ratifier les accords « conclus récemment avec l'Allemagne, l'Italie et la Suisse.

« Nous avons constaté que, sur les 1.500 articles environ que « comporte notre tarif actuel :

« 950 résultent de l'accord franco-allemand ;

« 5 seront modifiés par l'accord franco-italien ;

« 131 seront modifiés par l'accord franco-suisse.

« Évidemment, quelques articles figurent à la fois dans les trois « conventions, ou seulement dans deux d'entre elles.

« Le projet « additif » vise, à son tour, 270 articles.

« Le pointage auquel nous avons procédé nous a ainsi permis de « constater que 330 articles seulement n'auront subi, depuis le mois « de juillet dernier, aucune modification. Mais l'accord franco-belge « qui vient d'être signé est, paraît-il, assez important et aura pour « effet de modifier une partie notable de ces 330 articles, de sorte que « nous pouvons affirmer que, par la voie des accords commerciaux et « de l'additif, le gouvernement aura réalisé, morceau par morceau, « presque à lui seul, et en tout cas avec la collaboration vraiment par « trop sommaire du Parlement, une véritable revision générale de « notre tarif douanier, le plus souvent sous la pression des revendica- « tions des pays étrangers ».

Séance du 2 mars 1928, *J. O.* du 3 mars, *Déb. Parl.*, Sénat, pages 419 et 420.

conventionnelles applicables par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée à toutes les puissances. Ainsi également se trouve définitivement close la période de l'histoire de la politique économique française que nous avons étudiée puisque sont abandonnés, les trois principes sur lesquels elle reposait : refus de la clause de la nation la plus favorisée, autonomie des tarifs, intangibilité des droits autonomes.

Les accords conclus à dater du 17 août 1927 sont ainsi beaucoup plus voisins des conventions passées par la France avant 1892 que de celles signées depuis 1919. La politique douanière et contractuelle préconisée par M. Méline et dont la France a pendant près de quarante ans bénéficié méritait-elle un semblable désaveu ?

CONCLUSION

La législation douanière résultant de la loi du 11 janvier 1892 reposait sur le principe de l'autonomie et de l'irréductibilité des tarifs, le législateur de 1919 voulut ajouter à ces prescriptions deux préceptes nouveaux : l'exclusion de la clause de la nation la plus favorisée et la stricte réciprocité des avantages conventionnels. Les négociateurs chargés de conclure les accords commerciaux n'ont pu, dans la période particulièrement troublée qui s'étend du traité de Versailles jusqu'à la conclusion de l'accord franco-allemand du 17 août 1927, se plier à ces règles.

Invité à ne plus stipuler la clause de la nation la plus favorisée, le gouvernement s'est vu obligé de recourir à des artifices gênants et mesquins pour la consentir sinon en droit du moins en fait, car aucun État ne voulut admettre qu'une convention consacrat son infériorité par rapport à ses concurrents.

Le tarif minimum qui devait être la base de tous les avantages accordés aux puissances étrangères était pendant toute cette période trop imparfait pour pouvoir leur être opposé utilement. Alors que les Chambres prétendaient conserver la possibilité de modifier ce tarif sans qu'aucune contrainte d'ordre international ne

vint entraver leur liberté, les variations du cours des monnaies entraînaient dans toute l'Europe d'incessantes modifications douanières. Afin de sauvegarder en conséquence les possibilités de l'expansion commerciale de la France, ses plénipotentiaires furent obligés de demander des consolidations tarifaires mais ils durent en échange consentir des avantages similaires, soit en garantissant le maintien de l'incidence des tarifs, soit en donnant l'assurance aux pays contractants qu'aucune modification de droits ne serait opérée sans qu'ils en fussent avertis ou que s'ouvrissent des négociations.

Ainsi peu à peu pénétra dans les sphères gouvernementales l'idée que les règles posées par le législateur étaient inapplicables, au moins dans le présent, et c'est pourquoi ils n'hésitèrent pas à transgresser ce principe même de la législation qui veut que le Parlement exerce effectivement son contrôle à propos de l'établissement des droits de douane. Il ne faut pas oublier également que les personnes chargées de négocier les accords furent appelées à diriger la politique économique de la France pendant la guerre, au moment où la loi du 6 mai 1916 conférait au gouvernement des facilités très étendues, et où le commerce international était aux mains de l'État. L'obligation de demander l'avis des Chambres devait naturellement paraître à ces administrateurs une formalité superflue, à ce point que de nombreuses conventions d'après-guerre, contrairement à la loi, n'ont même pas été déférées au Parlement pour approbation.

Les Chambres elles-mêmes, assaillies par d'autres soucis, rebutées par la technicité excessive (1) de projets de

(1) M. Elbel, alors Directeur du Comité d'Action Économique et

tarifs élaborés en partie par les groupements économiques, renoncèrent à entreprendre la tâche de refondre et de mettre au point le tableau des droits de douane.

Le gouvernement y suppléa de sa seule initiative au moyen de conventions commerciales, de telle sorte que le tarif minimum de 1928, bien que portant le même nom que celui institué en 1892, est un tarif très différent, établi par voie d'accords commerciaux et dont la nomenclature et les droits sont fonction non plus des tableaux dressés en 1892 et en 1910, mais de ceux élaborés par le gouvernement depuis la guerre et annexés au projet déposé par lui sur le bureau de la Chambre des Députés en août 1926

Douanière, signale combien il est difficile au Parlement d'aborder l'étude trop technique des tarifs douaniers proposés à ses délibérations et suggère un moyen de remédier à cet état de choses. (Cf. *La Revue d'Économie politique*, N° 2 de 1928, article intitulé : « La Réforme douanière et le Parlement »).

« Actuellement, l'administration présente au Parlement, seulement
« le dernier stade de son travail, c'est-à-dire une liste interminable,
« rebutante, illisible, où s'alignent en bel arroi des chiffres fastidieux,
« dont chacun demanderait une justification et une interprétation.
« Cette justification, cette interprétation, elles résident précisément
« dans le rapport du droit proposé à la valeur du produit ; et ce rapport
« est parfois indiqué dans l'exposé des motifs ou dans les travaux des
« rapporteurs ; mais il ne l'est pas toujours, et puis ce sont de gros
« volumes, indigestes et fort peu maniables... Bref, le tout constitue
« un affreux grimoire où se perdent les spécialistes eux-mêmes.

« Il en irait tout autrement si, après avoir achevé ses travaux,
« l'administration soumettait à l'examen du Parlement l'avant-dernier
« stade de leur préparation, nous voulons dire ce rapport des droits à
« la valeur sur lesquels sont établis les chiffres définitifs. Alors tout
« devient simple, clair, facile ».

M. Brunet, Président de la Chambre des Représentants de Belgique, avait suggéré dans un rapport à la Société des Nations une méthode analogue.

sous le n° 3352, projet qui fut écarté par cette Assemblée le 17 mai 1927.

Les procédés employés, critiqués on l'a vu tant à la Chambre qu'au Sénat, ont malgré tout donné des résultats appréciables. La réforme tarifaire véritablement nécessaire après les bouleversements économiques et monétaires provoqués par la guerre est aujourd'hui accomplie, la France possède tout un ensemble de conventions nouvelles avec les principaux États du monde, ceux du moins, la Grande-Bretagne exceptée, avec lesquels ses échanges sont les plus importants.

Est-ce à dire que dans l'avenir et dans un avenir prochain puisque les conventions récentes expirent toutes le 1^{er} juillet 1929, le gouvernement français doit renoncer aux théories qui furent celles du législateur de 1892, abandonner définitivement le système du double tarif pour adopter désormais la politique douanière qu'il suivit par accident en 1927 et en 1928, et établir les taxes de douane non plus par voie autonome mais par voie conventionnelle ?

La loi du 11 janvier 1892 avait ce mérite considérable de reposer sur des conceptions simples et claires, d'assurer au commerce extérieur la sécurité et la stabilité des tarifs indispensables à son développement. Les circonstances n'ont pas permis après la guerre l'application régulière des principes de cette loi ; ce n'est pas une raison pour en méconnaître le bien-fondé. Le gouvernement et l'opinion d'ailleurs restèrent longtemps attachés aux méthodes anciennes, le projet 3352 lui-même primitivement s'en inspirait et ce n'est qu'au dernier moment que l'on y introduisit cette notion que le tarif minimum devait être un instrument de négociation, idée incompa-

tible avec la pratique du double tarif. Ce fut là une des causes de l'échec du projet.

Le législateur de 1892 avait parfaitement compris ce qu'est un tarif douanier, le droit de douane doit être protecteur s'il n'est fiscal, dans l'un et l'autre cas le devoir des Chambres est de déterminer le tarif ; elles y réussirent alors de manière remarquable puisque, de 1892 à 1910, les tableaux annexés à la loi ne subirent que d'insignifiantes retouches.

La nécessité pour un pays de ne pas avoir une économie fermée l'oblige à conclure des conventions douanières, mais les droits de douane n'en continuent pas moins à être déterminés par les nécessités de la production intérieure, sans quoi ils perdraient toute raison d'être au point de vue économique : les taxes établies strictement d'après ces exigences ne sauraient être une base de négociations.

Le système du double tarif autonome a l'avantage de permettre les ententes avec les autres pays et de les rendre profitables pour ceux-ci, tout en assurant au marché national la protection jugée désirable. C'est un perfectionnement et non une régression par rapport au système du tarif unique réductible par voie de convention. Cette conception est d'ailleurs la plus récente qu'il y ait eu en matière douanière ; elle fut adoptée en premier lieu par la France dont l'exemple fut suivi par de nombreux pays, la Roumanie, l'Espagne, la Serbie ; la Belgique en 1924 l'adopta dans ses grandes lignes. C'est une méthode de négociation de bonne foi qui supprime le marchandage et les incessantes variations des tarifs ; on ne s'explique pas, dans ces conditions, le décri dans lequel elle est tombée à ce point que le Conseil

économique de la Société des Nations, pourtant présidé par un Français (1), n'en parle plus, en 1928, qu'incidemment (2).

L'Assemblée de Genève pourtant ne cesse d'affirmer avec raison que la recherche d'une protection douanière toujours plus haute, continuera tant que les peuples ne seront pas assez raisonnables pour établir des tarifs équitables.

Ne peuvent-ils donc le faire d'eux-mêmes et faut-il admettre qu'il est préférable que soient appliquées pendant plusieurs mois des taxes exagérées en attendant que des conventions commerciales les viennent réduire ? Cet inconvénient n'est-il pas évité si l'on détermine de suite un tarif minimum ?

(1) M. D. Serruys.

(2) « En somme, le Comité, dans l'étude de cette question et des autres aspects de la politique commerciale, s'est trouvé en présence du conflit des deux conceptions et des deux méthodes qui coexistent en Europe et dont l'une, celle de l'Europe Centrale est celle des tarifs négociables et conventionnellement réductibles, et dont l'autre qui est principalement celle des pays anglo-saxons considère les tarifs comme des mesures d'ordre intérieur qui ne sont pas susceptibles d'adaptations conventionnelles.

« C'est pour le premier système que les deux rapporteurs de la question des méthodes contractuelles se sont délibérément prononcés en mettant sur le même pied les tarifs conventionnellement réductibles et les *tarifs à deux colonnes* — et les rapporteurs ajoutent cette phrase qui montre combien ils sont étrangers à la conception du tarif à deux colonnes — à la condition toutefois que leurs taux minimum soient susceptibles d'adaptation conventionnelles. »

Nous maintenons que ces adaptations doivent être tout à fait exceptionnelles, le tarif minimum est un tarif autonome comme les tarifs anglo-saxons, mais il ne peut être consenti que par un accord comme le tarif conventionnel des Pays de l'Europe Centrale.

(Cf. le rapport au Conseil sur les travaux de la 20^e Session, tenue à Genève du 25 au 28 juin 1928. C. 357. M. 111. Genève 14 juillet 1928. Voir aussi la *Journée industrielle* du 23 août 1928).

Les États qui utilisent des tarifs de négociation, s'ils obtiennent le bénéfice d'un tarif minimum digne de ce nom, doivent alors en équité accorder en échange non seulement l'ensemble de leurs droits réduits par des conventions antérieures, mais encore certaines réductions nouvelles. Voilà ce qui pourrait être dit à Genève.

S'il est admis qu'il suffit d'établir un tarif élevé et de le diminuer ensuite à la demande d'autres Puissances pour obtenir de celles-ci des avantages douaniers, tous les États auront des tarifs surélevés, d'où une période de perturbation douanière invraisemblable sans profit pour personne.

Si l'on discute sur des projets comme le veut la Société des Nations (1), n'aboutit-on pas exactement à l'établissement d'un tarif minimum qui présente seulement cette particularité d'être explicitement approuvé par les pays tiers avant sa promulgation. Il y a toutefois quelque chose de paradoxal à discuter sur des tarifs

(1) C'est la méthode que préconisent aussi les deux rapporteurs chargés par le Conseil économique de rechercher quels étaient les meilleurs « systèmes tarifaires et méthodes contractuelles ».

« Les deux rapporteurs s'étant prononcés en faveur des systèmes « qui seuls peuvent, en principe, donner aux États la possibilité de « négocier sur le montant de droits douaniers et d'en rechercher la « réduction et la consolidation conventionnelle, ont proposé en outre :

« a) Que les États renoncent à mettre en vigueur les tarifs que « comporte ce système avant d'avoir procédé aux négociations en « vertu desquelles ils pourront être mis en harmonie avec les intérêts « des autres Pays.

« b) Qu'ils s'engagent à reviser le taux de leurs tarifs une fois les « négociations terminées, afin de procéder aux modifications nécessaires pour les mettre en harmonie avec les réductions prévues dans « les traités ».

(Cf. Rapport du Conseil sur les travaux de la 20^e Session, voir ci-dessus note 2, page 276).

inexistants et dont les taux ne sont que des abstractions. Ne vaut-il pas mieux établir un tarif légal destiné à être mis en vigueur sans modification, et croit-on qu'on pourra mener à bien une telle œuvre sans se préoccuper des exigences du commerce international ?

Enfin, il peut se faire que deux États s'accordent véritablement par l'échange mutuel de leurs tarifs les plus réduits une concession satisfaisante et juste, mais que sur certains points ils désirent encore accroître leurs possibilités d'échanges. Ils réduiront alors par des conventions bilatérales la protection primitive, sur quelques points donnés, quitte à gêner quelque temps une industrie afin de permettre une expansion profitable d'une autre catégorie de production. La législation française d'avant-guerre n'interdisait pas ces diminutions exceptionnelles des droits légaux.

On objectera qu'un tarif autonome laisse place à des relèvements de droits imprévus et qu'il est préférable, par conséquent, d'établir des tarifs conventionnels puisqu'ils sont consolidés.

Nous redirons avec M. Nogaro que l'autonomie tarifaire dans le système français d'avant-guerre n'est qu'une apparence (1). Et puis il est très difficile d'obtenir d'un Parlement le vote d'une réforme douanière complète ; il y a donc là une sécurité de fait indéniable. Si sur un point particulier un projet tendant à majorer les tarifs est déposé devant les Chambres, les pays étrangers intéressés au maintien du *statu quo* ont tout le temps, étant données les lenteurs habituelles de la procédure

(1) Voir ci-dessus chapitre II, note 1, page 32.

parlementaire, de présenter leurs observations. Ce serait alors le devoir du ministère des Affaires Étrangères de faire connaître ces réclamations, mais il appartiendrait bien aux Chambres de décider si le désir d'accroître la protection sur le marché national doit primer, au risque de difficultés internationales, les revendications des pays importateurs. La Société des Nations où les idées démocratiques sont à l'honneur ne peut dénier ce droit aux représentants élus des peuples.

D'un autre côté, par rapport aux droits autonomes, les tarifs conventionnels présentent une précarité particulière puisqu'ils disparaissent lorsque les accords qui les ont institués, deviennent caducs. C'est là un inconvénient si évident que chaque pays est obligé d'obtenir pour son compte des consolidations de droits déjà consenties à des tiers, ce qui n'est pas une concession, mais en prend l'apparence.

Quoi qu'il en soit, rien ne s'opposerait à ce que les tarifs légaux fussent en entier ou en partie consolidés conventionnellement ; ce serait une garantie supplémentaire, mais sans grande portée car les conventions permettent toujours, même dans le silence de leurs textes, de modifier les tarifs lorsqu'il se produit des circonstances exceptionnelles connues des tiers et que ceux-ci ne sont pas injustement lésés (1). Si, dans de

(1) Il est des majorations de droit purement apparentes, comme le furent la plupart du temps en France celles résultant de l'application des coefficients de majoration. Bien qu'il n'y ait eu aucune consolidation, le relèvement du droit sur les vins provoqua la rupture des relations franco-espagnoles en 1921. Par contre, on a vu l'Italie et la Belgique accepter en 1926, au moins partiellement, les majorations de l'ensemble du tarif français, malgré des consolidations expresses — la

telles éventualités, l'on refusait d'ailleurs cette facilité au nom du droit strict à des pays ayant consenti des stabilisations douanières, ces États dénonceraient certainement tous leurs accords et l'on aurait simplement augmenté les difficultés au lieu de les prévenir.

On a donc mal compris depuis la guerre le caractère logique et, au fond, libéral de la loi de 1892 et ce ne fut pas uniquement parce que le tarif minimum avait été déséquilibré par les bouleversements de cette période troublée. On a voulu, en effet, baser les accords non plus sur la notion vague de la corrélation des avantages, mais sur celle plus précise de la réciprocité des conditions commerciales. Cette idée de réciprocité découle de ce précepte admis dès longtemps que le droit de douane doit être compensateur des charges particulières de la production sur le marché national. Or, ces charges diffèrent selon les États, la nature du sol, l'outillage, le coût de la main-d'œuvre, les impôts, les habitudes commerciales ; c'est en fonction de ces divers facteurs que doit être *in abstracto* établi le droit de douane. En 1919, on a pensé qu'il serait possible d'évaluer les droits compensateurs, non seulement d'une manière très générale, mais encore à l'égard de chaque article

baisse du franc justifiait ces mesures, — l'Espagne même, alors, admit que le coefficient du droit sur les vins fût porté de 2,05 à 3,5.

Notons, par exemple, que le Japon avait stabilisé conventionnellement certains droits de son tarif, mais que les puissances contractantes admirent des majorations de droits et la création d'impôts spéciaux (taxe de luxe de 100 % sur certains produits importés) au moment où le tremblement de terre mit le gouvernement nippon dans la nécessité de se procurer des ressources immédiates et d'assurer aux industries détruites une protection supplémentaire leur permettant de relever leurs usines.

ou objet, et ceci selon leur origine et leur provenance ; c'est là un principe inapplicable. La conséquence extrême de l'idée de compensation et de réciprocité, dans ces conditions, serait que certains produits provenant de pays particulièrement défavorisés devraient bénéficier de primes ; corollaire absurde mais rigoureux du principe de l'évaluation exacte des charges et qui, bien entendu, ne pouvait résulter de la loi du 29 juillet 1919 puisque, d'après elle, la concession des droits les plus bas devait être exceptionnelle.

On fut amené ainsi à chercher à exclure des conventions la clause de la nation la plus favorisée, à ne la consentir que de manière détournée et comme à regret, alors que le tarif minimum avait été établi à l'origine pour être accordé sans changement aux divers pays contractants et que la clause de la nation la plus favorisée demeurait, comme elle le doit, la base de toutes les conventions.

L'écart excessif entre les tarifs, tel qu'il résulte du décret du 28 mars 1921, a rendu plus lourdes encore les discriminations que l'on essaya d'imposer aux divers États contractants. Ceux-ci n'ont donc pu les accepter. Mais l'habitude du marchandage était prise ; on n'a pas su l'abandonner. On a conclu que l'ensemble du système était mauvais alors que l'on avait seulement, en exagérant ses conséquences, faussé sa portée.

On est ainsi arrivé à une impasse dont l'issue logique eût dû être une révision douanière inspirée des seuls principes de 1892 ; cette solution, d'abord envisagée, dut être abandonnée.

On a sans hésiter renoncé à une réforme de cette nature et l'on adopta, sous le prétexte de l'accord avec

l'Allemagne, une méthode toute différente, celle du marchandage par rapport à un projet de tarif artificiellement surélevé.

Sans critiquer le moins du monde les résultats obtenus, croit-on que l'on ne serait pas arrivé à un accord avec l'Allemagne aussi avantageux, sinon plus, que celui du 17 août, dans l'hypothèse où l'on eût obtenu des Chambres le vote d'un équitable tarif minimum, c'est-à-dire d'un tarif dont les taux auraient été ceux du décret du 30 août diminués éventuellement des réductions consenties ultérieurement à la Belgique le 23 février 1928 et à la Suisse les 21 janvier et 11 mars de la même année ?

Quoi qu'il en soit, c'est une erreur profonde de croire que par un accord commercial un État quelconque accordera à un autre des droits de douane plus réduits que ceux qu'il juge indispensables à la sauvegarde de sa production et de ses intérêts budgétaires.

Peut-être, et on doit le souhaiter, les efforts des économistes et des organismes internationaux aboutiront-ils bientôt à l'unification de la nomenclature douanière, à la signature de conventions par lesquelles plusieurs pays s'engageront en même temps à ne pas frapper les marchandises des États signataires de droits qui excèderaient un certain quantum de protection *ad valorem*. Mais les nations, en dépit des accords internationaux, seront longtemps encore libres d'établir au mieux de leurs intérêts et d'après leur manière de voir propre, les tarifs douaniers protecteurs. On ne peut songer d'ailleurs à unifier les taxes appliquées dans des pays différents tant que le droit de douane sera considéré comme ayant un caractère protecteur, car l'existence de part et d'autre des frontières de droits de douane égaux pour chaque

article aboutirait à l'institution de sortes de droits d'octroi, perçus à l'entrée dans chaque État, mais sans intérêt pour la défense du marché national.

Faut-il supposer que les industries sont trop exigeantes, les administrations trop inhabiles et les parlements trop occupés pour pouvoir déterminer des tarifs normaux, et qu'en conséquence la pression des puissances étrangères soit nécessaire pour réfréner les prétentions des producteurs et pallier aux lenteurs administratives, ce qui rendrait nécessaire la pratique des tableaux de droits annexés aux conventions ?

Ou bien peut-on espérer qu'un pays puisse déterminer de lui-même la limite minimum de la protection équitablement réservée à la production nationale ? Pourquoi alors ne pas fixer cette limite dans une loi librement discutée et qui établirait des droits qu'aucune convention ne pourrait modifier, à moins qu'exceptionnellement ne soient consentis d'importants avantages en contrepartie desquels, par une nouvelle mesure légale, le tarif autonome pourrait être, par extraordinaire, réduit ? N'est-ce pas la formule même que préconisait M. MÉLINE lorsqu'il déclarait : « Quant à moi, je déconseille au Gouvernement de faire des traités » ?

Le Président de la thèse.

Albert AFTALION

Vu : Le Doyen,

BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer.

Le recteur de l'Académie de Paris,

J. CHARLÉTY

ANNEXES

Dispositions tarifaires de l'accord franco-allemand

Article premier

Les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne énumérés à la liste A bénéficieront, à leur importation sur le territoire douanier français, des droits du tarif minimum en vigueur à la date de la signature du présent accord, y compris toute surtaxe ou coefficient de majoration.

Protocole. Ad articles 1, 2 et 3. — Le tarif minimum sera appliqué aux matières de toute espèce servant d'emballage à toutes les marchandises indiquées aux listes A, B et C, si ces matières sont, d'après les prescriptions douanières, dédouanées séparément.

Pour l'interprétation des listes A et C, il est entendu que, pour les articles dont les numéros sont précédés du préfixe « ex », la concession est limitée aux seuls produits dénommés explicitement dans lesdites listes.

Pour les numéros non précédés du préfixe « ex », la concession s'entend pour l'ensemble de l'article.

En ce qui concerne la liste B, les numéros du tarif français ne sont mentionnés qu'à titre indicatif et pourront être rectifiés ultérieurement. Les droits stipulés seront applicables à tous les produits compris dans les désignations adoptées pour ces marchandises.

Protocole. Ad article premier. — En ce qui concerne les eaux minérales gazéifiées au moyen de gaz empruntés à la source même, ou les eaux ferrugineuses décantées, le Gouvernement français examinera avec bienveillance et proposera à l'examen de l'académie de médecine toute demande spéciale que le Gouvernement allemand lui transmettra à l'effet de faire admettre, au même titre que les eaux minérales naturelles, une eau déterminée ayant subi le traitement ci-dessus prévu.

Lettre annexe

AMBASSADE D'ALLEMAGNE
à Paris.

Paris, le 17 août 1927.

*A Son Excellence Monsieur Aristide Briand, Ministre des
Affaires étrangères, Paris.*

Monsieur le Ministre,

Le protocole annexé à l'accord commercial provisoire du 5 août 1926 comportait les dispositions suivantes :

« En ce qui concerne les marchandises originaires et en provenance d'Allemagne pour lesquelles les avantages douaniers sont limités à des contingents, ces marchandises bénéficieront seulement des avantages stipulés auxdits articles, lorsqu'elles seront accompagnées d'une attestation spéciale délivrée par les autorités allemandes à ce habilitées, lesquelles seront portées à la connaissance du Gouvernement français. Lorsque ces contingents auront atteint les 8/10 de leur montant, le Gouvernement français avertira le gouvernement allemand. »

L'accord signé en date de ce jour ne comprend pas de dispositions explicites pour le compte des marchandises limitées à des contingents destinées à l'importation dans le territoire douanier français ; j'ai l'honneur, au nom de mon gouvernement, de vous proposer qu'en ce qui concerne ces marchandises, le traitement précité soit effectué de la manière même qui a été prévue au texte ci-dessus reproduit.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, les assurances de ma haute considération.

Signé : VON HOESCH.

Article 2

Les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne énumérés à la liste B bénéficieront, à leur importation sur le territoire douanier français, des droits du tarif minimum inscrits à ladite liste, qui seront institués avant la date de la mise en vigueur du présent accord et dont le montant total pourra éventuellement être exprimé par un droit de base multiplié par un coefficient.

Protocole. Ad art. 2. — Engrais chimiques. — En ce qui concerne l'article 2 et la liste B, les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour n'y point inclure les engrais chimiques, tels qu'ils sont énumérés aux paragraphes 845 et 846 du projet de tarif, et il est entendu que l'Allemagne jouira, pour ces produits, du traitement de la nation la plus favorisée, dès le jour où ils auront fait l'objet d'une nouvelle tarification française, visant soit le tarif minimum, soit le tarif général.

Le Gouvernement français s'engage, pour ces produits, à ne pas proposer de droits dépassant 15 % *ad valorem*.

Si le Parlement français votait des droits *ad valorem* d'un taux supérieur à 15 %, ou instituait des droits spécifiques d'une incidence supérieure, le Gouvernement allemand pourrait, soit demander l'ouverture immédiate de négociations en vue de compenser le préjudice causé à l'exportation allemande, soit dénoncer le présent accord pour prendre fin deux mois après.

Si le Gouvernement allemand demande l'ouverture de négociations, il pourra, au cas où elles n'auraient pas abouti dans un délai de quarante-cinq jours à dater de l'introduction de la demande, dénoncer le présent accord pour prendre fin de même deux mois après.

Articles soyeux. — Les articles soyeux qui n'ont pas été repris à la liste B et qui font l'objet de la convention franco-italienne sur le régime douanier des soies en date du 26 janvier 1927 bénéficieront du tarif minimum dès l'entrée en vigueur de ladite convention que le Gouvernement français s'engage à présenter à l'approbation des Chambres en même temps que le présent accord.

Lors de la mise en vigueur de ladite convention et dès son application aux produits soyeux originaires et provenance d'Allemagne, les droits conventionnels ci-après seront institués par l'Allemagne au bénéfice des produits du territoire douanier français repris au tableau suivant :

N° Ex-404 (du tarif allemand en reichsmarks par 100 kilos).

Velours et peluches, tissus veloutés ou pelucheux
(coupés ou non coupés) à l'exception des rubans :

Entièrement en soie :

Entièrement en soie naturelle :

	Non façonnés	1,875
	Façonnés	2,075
Autres :	Non façonnés	1,500
	Façonnés	1,700

Partiellement en soie :

En soie artificielle et autres matières textiles,
excepté la soie naturelle :

	Non façonnés	825
	Façonnés	1,000
Autres :	Non façonnés	900
	Façonnés	1,100

Note. — Le droit par 100 kilos est majoré, pour tous les tissus teints, de 50 reichsmarks.

Bonneterie de coton. — Les Hautes Parties Contractantes conviennent que chacune d'elles pourra demander, à l'expiration d'une période de huit mois à dater de la mise en vigueur du présent accord, que la tarification des bas et chaussettes de coton ou de fil soit examinée à nouveau, en vue d'assurer une application équitable des tarifs fixés pour ces articles à la liste B (n° 419), ou d'en garantir l'incidence, si l'expérience a fait apparaître soit des difficultés excessives, soit des fraudes en ce qui concerne la déclaration de valeur ou de nature des marchandises.

Lettre annexe

MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le 17 août 1927.

*A Son Excellence Monsieur Von Hoesch, ambassadeur
d'Allemagne, à Paris.*

Monsieur l'ambassadeur,

Les dispositions du protocole de signature annexé à l'accord commercial en date de ce jour prévoient des assurances précises en ce qui concerne la tarification éventuelle des engrais chimiques.

Les délégations française et allemande avaient, par ailleurs, examiné le cas du rétablissement éventuel des droits sur le *sulfate d'ammoniaque* : à ce sujet, le Gouvernement français, se conformant à leur entente, donne volontiers l'assurance que bien que le rétablissement des droits actuellement suspendus pour le sulfate d'ammoniaque (019) ne puisse être considéré comme une tarification nouvelle, le gouvernement allemand pourra, dans le cas où ces droits seraient rétablis, demander qu'une tarification nouvelle intervienne dans un délai de deux mois.

A l'expiration de ce délai et au cas où la tarification nouvelle ne serait pas intervenue, le recours aux facultés de dénonciation prévues par les dispositions précitées du protocole annexe entrerait en jeu.

En ce qui concerne le nitrate de soude naturel, au cas où la nouvelle tarification appliquée serait de nature à modifier les courants commerciaux, actuellement existants, dans un sens défavorable aux produits synthétiques par rapport aux produits naturels, les clauses de négociation et de dénonciation prévues aux paragraphes ci-dessus pourraient jouer dans les mêmes conditions.

Veuillez agréer, monsieur l'ambassadeur, les assurances de ma très haute considération.

Signé : A. BRIAND.

Article 3

Les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne énumérés à la liste C bénéficieront, à leur importation sur le territoire douanier français, des pourcentages de réduction sur le tarif général indiqués à ladite liste.

Ces pourcentages resteront les mêmes, quels que soient les relèvements ou abaissements de tarifs, surtaxes ou coefficients que la France pourrait instituer à l'avenir.

Le Gouvernement français s'engage en outre à accorder aux produits mentionnés à l'alinéa 1^{er} la garantie d'une assimilation constante avec le traitement accordé aux produits de l'exportation des pays concurrents dans la mesure où cette assimilation a été établie par la liste C.

De la sorte, l'Allemagne bénéficiera automatiquement de tout pourcentage de réduction plus favorable qui serait accordé auxdits pays ou du tarif minimum, au cas où il viendrait à leur être octroyé au cours de la durée d'application du présent accord.

Protocole. Ad art. 3. — Pour les articles 223, 224, 225, 577, 578 et 579 du tarif français, les droits inscrits à la liste C ne bénéficiant pas de la garantie contenue à l'article 4, ne pourront cependant, s'ils sont modifiés avant l'institution du nouveau tarif douanier, être supérieurs à 15 % en ce qui concerne les articles non manufacturés, et à 18 % pour les articles manufacturés, étant entendu qu'à dater de cette nouvelle tarification française, les droits du tarif allemand seront, par une entente entre les deux Gouvernements, ramenés à une juste équivalence.

Article 4

Pour les produits qui figurent aux listes A, B, C et qui sont repris à la liste D, les droits applicables resteront les mêmes aussi longtemps que l'indice officiel des prix de gros ne marquera point une différence de plus de 20 % par rapport à l'indice du mois de juillet 1927.

Dans le cas où cette différence se réaliserait, les droits de douane pourront être majorés et devront être diminués en proportion de l'indice, sans que toutefois la rectification puisse intervenir sinon à la fin d'un trimestre.

La même méthode sera appliquée, dans les mêmes proportions et les mêmes conditions, pour toute altération ultérieure de l'indice des prix de gros.

Les réductions opérées ne pourront toutefois excéder 60 % du taux des droits inscrits au tarif.

Liste D. — Bénéficieront des dispositions de l'article 4 les produits repris aux listes A, B, C, à l'exclusion des produits énumérés ci-après :

Céréales et leurs dérivés ; Vins ; Bestiaux ; Viandes ; Légumes secs et leurs farines ; Denrées coloniales (café, poivre, piment, amones et cardamones, cannelle, *cassia lignea*, muscades, macis, girofle, vanille) ; Huiles minérales et leurs succédanés et sous-produits ; Plomb ; Étain ; Zinc ; Nickel ; Toiles cirées ; Vêtements et autres articles confectionnés, à l'exclusion de ceux repris à la liste B ; Papiers destinés à l'impression des journaux et publications périodiques, ainsi qu'à l'édition ; Chaussures (nos 478, 479, 480, 481, 482, 483 du tarif français) ; Articles en fer et en acier de tournage et de décolletage, à l'exclusion de ceux repris à la liste B ; Ouvrages en plomb ; Poteries et autres ouvrages en étain pur ou allié ; Ouvrages en zinc de toute espèce ; Ouvrages en nickel pur ou allié ; Meubles ; Voitures automobiles.

Article 5

Les produits mentionnés aux articles 1 et 2 et ceux qui pourraient bénéficier éventuellement du tarif minimum dans les conditions prévues à l'article 3 jouiront, à leur importation sur le territoire douanier français, du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les droits ou surtaxes de toute espèce ou coefficients de majoration.

Les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne énumérés à la liste C, et ceux pour lesquels le gouvernement allemand notifiera qu'ils intéressent l'exportation allemande, bénéficieront, à leur importation sur le territoire douanier français, du traitement de la nation la plus favorisée prévu à l'alinéa 1^{er}, dès le jour où, par suite d'une refonte partielle et spéciale du tarif, le régime de ces produits se trouverait modifié ; il en sera de même pour les produits portés à la liste A et dont l'importation est limitée à des contingents ; ces produits pourront être importés sans limitation dès le jour où ils auront fait l'objet d'une nouvelle tarification française.

Protocole Ad art. 5. — Les produits originaires ou en provenance d'Allemagne, bénéficiant des avantages prévus à la présente convention, jouiront en ce qui concerne les surtaxes d'entrepôt et d'origine, des taux applicables aux produits identiques originaires ou en provenance de tous autres pays.

Article 6

Au cas où un nouveau tarif douanier serait institué par la France pendant la durée du présent accord, la garantie du maintien de l'incidence des tarifs, telle qu'elle est fixée par l'article 4 ci-dessus, s'étendra seulement aux produits inscrits à la liste B et aux numéros ci-après de la liste A : Ex 523, ex 525, 550, 556, 558, 630 *bis*, ex 635 *quater*, et les dispositions de l'article 5, alinéa 2, ne trouveront leur application que si les taux minima du nouveau tarif sont égaux ou supérieurs à ceux qui sont inscrits à la liste C.

Dans le mois qui suivra la mise en vigueur dudit tarif, chacune des hautes parties contractantes aura le droit de dénoncer le présent accord pour prendre fin trois mois après.

Si l'accord n'a point été dénoncé, pendant ce délai, la France octroiera; dès son expiration, les taux minima de son tarif à tous les produits de l'exportation allemande, qui en bénéficieront sans limitation; en échange de quoi les produits français bénéficieront sans limitation en Allemagne du traitement de la nation la plus favorisée *de jure*.

Au cas où l'une des hautes parties contractantes, dans le délai d'un mois ci-dessus prévu, dénoncerait le présent accord pour prendre fin trois mois après, les vins français, dont l'importation en Allemagne est limitée à un contingent annuel de 360.000 quintaux métriques, ne seraient plus admis, à partir de la date de la dénonciation et pendant la période de délai, que jusqu'à concurrence de la différence entre les quantités auxquelles la France a droit, sur la base du contingent annuel pour l'ensemble de la période totale pendant laquelle la présente convention restera en vigueur, et les quantités réellement importées en Allemagne jusqu'au jour de la dénonciation. Cette différence sera constatée dans les quinze jours qui suivront la dénonciation du présent accord, par entente entre les deux gouvernements, sur la base tant du contrôle exercé à l'importation par l'Allemagne que du contrôle des sorties exercé par la France.

Par réciprocité, la même méthode sera appliquée, dans le cas ci-dessus prévu, en ce qui concerne les produits importés d'Allemagne dans le territoire douanier français, pour lesquels des contingents ont été fixés par la présente convention à la liste A (amidon, fécule de pommes de terre, lampes électriques, toiles cirées, aiguilles pour métiers à tricot, et à bonneterie, articulées) et à la liste C (chaussures).

En tout état de cause, à dater du 15 décembre 1928, les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance d'Allemagne bénéficieront sans limitation à leur importation sur le territoire douanier français, des droits du tarif minimum en vigueur à cette date et du trai-

tement de la nation la plus favorisée, et à la même date les produits français bénéficieront sans limitation, à leur importation en Allemagne, du traitement de la nation la plus favorisée *de jure*.

Protocole Ad art. 6. — Pour l'application de l'article 6, alinéa 3, il est entendu qu'il implique l'octroi à l'Allemagne, dans le cas de l'institution par la France d'un nouveau tarif douanier, de la clause de la nation la plus favorisée *de facto*, en telle sorte que le bénéfice des taux les plus réduits du tarif sera accordé immédiatement et inconditionnellement à l'Allemagne pour tous les produits qu'elle a exportés vers le territoire douanier français ou pour lesquels elle a une exportation appréciable vers tous autres pays.

La méthode prévue aux alinéas 4 et 5 de l'article 6 sera appliquée de même dans le cas de non-ratification du présent accord par le parlement d'un des deux pays, ou de dénonciation exceptionnelle intervenant en vertu de certaines dispositions du présent accord, compte tenu des délais de résiliation ou de dénonciation.

Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord que l'expression « nouveau tarif » signifie soit un tarif complet s'étendant à toutes les branches de la production, soit un ensemble de modifications douanières portant sur les principales catégories de produits des listes A et C du présent accord.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

BASDEVANT. — *Recueil des traités et conventions entre la France et les Puissances étrangères*. Ministère des Affaires Étrangères, Imprimerie Nationale, 1918.

BOULET. — *Cours de législation et de réglementation douanière*. Librairie administrative Oudin, Poitiers, 1928.

CHATIN-OLLIER. — *La politique douanière et la stabilité des relations commerciales*. Dalloz, 1925.

COLSON. — *Cours d'économie politique*, Alcan, 1921.

DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*.

DYORACEK et KONECNY. — *Obchodni smlouvy mezistatni* (Recueil des accords commerciaux internationaux). Publié à Prague sous le contrôle du Ministère des Affaires Étrangères.

C.-J. GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale*, Colin, 1924.

F.-F. LEGUEU. — *Essai sur la politique commerciale de l'Allemagne*. A. Maloine et fils, Paris, 1923.

L'HOTE. — *La douane en France et à l'étranger*. Librairie administrative Oudin, Poitiers, 1922.

MINISTÈRE DES FINANCES.

1^o *Décret portant codification des textes législatifs concernant les douanes*. Imprimerie Nationale, 1928. *Journal Officiel* du 31 décembre 1926.

2^o *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*. Imprimerie Nationale.

3^o *Circulaires de l'administration des Douanes sur les diverses conventions* (années 1920 à 1928). Imprimerie Nationale.

NECKER. — *De l'administration des Finances de la France*, Paris, 1784.

NOGARO et MOYE. — *Les régimes douaniers*, Colin, 1910.

NOGARO. — *La vie économique*, Delagrave Paris, 1928.

Notre Diplomatie économique (Recueil de Conférences par MM. H. de Jouvenel, D. Serruys, Ch. Chaumet, G. Harismendy, A. Conty, L. Romier, Cl. J. Gignoux, P. Lyautey, E. Derode, A. Siegfried), Alcan, 1925.

294 LES ACCORDS COMMERCIAUX DE LA FRANCE

PALLAIN (G.). — *Les douanes françaises*. Librairie administrative Paul Dupont, Paris, 1913.

PILLET. — *Le traité de Versailles*, Marcel Rivière, Paris, 1920.

II. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES RELATIFS AUX ACCORDS COMMERCIAUX

Allemagne.

1^o *Modus vivendi* du 12 février 1926; décret du 23 février 1926, *J. O.* du 27 ;

Avenant du 8 avril 1926, décret du 12 avril 1926, *J. O.* du 13 ;

Accord provisoire du 5 août 1926 décret du 9 août 1926, *J. O.* du 12 ;

Accord sur le régime des échanges de la Sarre du 5 août 1926, décret du 9 août 1926, *J. O.* du 12.

Projet de loi commun déposé à la Chambre le 11 août 1926, Doc. parl. 13^e législ., n^o 3355 ;

Rapport par M. Jean Bosc, député, n^o 3985, 13^e législ.

2^o Protocole du 16 février 1927 et avenant du 31 mars 1927 ;

Décrets des 19 février 1927 et 2 avril 1927, *J. O.* des 16 mars et 4 avril 1927.

Projet de loi déposé à la Chambre le 10 novembre 1927, Doc. parl., 13^e législ., N^o 5021.

3^o Accord du 17 août 1927, décret du 26 août 1927, *J. O.* du 30 août 1927.

Projet portant approbation de l'accord déposé à la Chambre le 10 novembre 1927, Doc. parl., 13^e législ., n^o 5022 ;

Projet portant approbation du décret du 30 août modifiant les droits de douane, déposé à la Chambre le 10 novembre 1927, Doc. parl., 13^e législ., n^o 5028 ;

Rapport sur les 2 projets par M. Falcoz, député, n^o 5019.

Rapport sur les 2 projets, par M. Noël, sénateur, n^o 198 et annexes, année 1926 ;

Discussion : Chambre, séances des 22 et 23 février 1928, articles 1 et 2 du projet, *J. O.* des 23 et 24 février 1928 (déb. parl. Chambre).

Discussion : Sénat, séances du 2 mars 1928, *J. O.* du 3 mars (déb. parl. Sénat).

Belgique. (Union économique belgo-luxembourgeoise).

A. Convention du 12 mai 1923, loi du 25 juillet 1923, *J. O.* du 29 juillet.

1^o Projet de loi déposé à la Chambre le 7 juin 1923, *J. O.*, déb. parl., page 2372, doc. parl., 12^e législ. n^o 6115 ;

- Rapport par M. Haudos, député, doc. parl., n° 6358, 12^e législ. ;
Avis par M. Géo Gerald, député, doc. parl., n° 6359, 12^e législ. ;
Avis par M. Cornudet, député, doc. parl., n° 6386, 12^e législ. ;
Rapport par M. Chapsal, sénateur, doc. parl., n° 668, année 1923,
voir *J. O.* du 11 juillet 1923, déb. parl., Sénat, page 1529, colonne 2.
Avis par M. Maurice Ordinaire, sénateur, doc. parl., n° 683, année
1923.
- 2° Projet de loi portant modification de certains droits de douane en
fonction de la convention du 12 mai 1923, déposé à la Chambre le
3 juillet 1923, *J. O.*, déb. parl. page 3032, doc. parl. 12^e législ.,
n° 6302 ;
Rapport par M. Néron, député, n° 6390, 12^e législ., année 1923 ;
Rapport par M. Chapsal, sénateur, doc. parl., n° 667, année 1923,
voir *J. O.* du 11 juillet 1923, déb. parl., Sénat, page 1529, 1^{re} co-
lonne.
- B. Arrangements commerciaux des 29 octobre 1924 et 4 avril 1925, dé-
crets des 31 octobre 1924 et 27 août 1925, *J. O.* des 5 novembre
1924 et 27 août 1925.
- 1° Projet de loi déposé à la Chambre le 18 juin 1925, *J. O.*, déb. parl.,
page 2728, doc. parl., n° 1736 ;
Rapport par M. Charles Cante, député, doc. parl., n° 1836, 13^e législ. ;
Rapport par M. Néron, sénateur, doc. parl., n° 437, année 1925.
- 2° Projet de loi portant modification de certains droits de douane en
fonction de l'arrangement du 4 avril 1925, déposé à la Chambre le
19 juin 1925, *J. O.*, déb. parl., page 2749, doc. parl., n° 1754 ;
Rapport par M. Charles Cante, député, doc. parl., n° 1837, 13^e législ. ;
Rapport par M. Néron, sénateur, doc. parl., n° 438, année 1925.
- C. Avenant du 10 avril 1926, décret du 18 janvier 1927, *J. O.* du 23
janvier.
- 1° Projet de loi déposé le 27 mai 1926, *J. O.*, déb. parl., page 2253,
doc. parl., 13^e législ., n° 2914 ;
Rapport par M. Nicolle, député, doc. parl., n° 3714 (lecture à la
séance du 18 décembre 1926, *J. O.* du 19 décembre, déb. parl.,
Chambre, page 4357).
Rapport par M. Edouard Néron, sénateur, doc. parl., n° 730, année
1926, lecture à la séance du 18 décembre 1926, *J. O.* du 19 dé-
cembre, déb. parl., Sénat, page 1974.
- 2° Projet de loi portant modification de certains droits de douane en
fonction de l'avenant du 10 avril 1926 ;
Projet de loi déposé le 17 décembre 1926, *J. O.*, déb. parl. page
4267, doc. parl. 13^e législ., n° 3709 ;

Rapport par M. Nicolle, député, doc. parl., n° 3710, 13^e législ. ;
Rapport par M. Edouard Néron, sénateur, doc. parl., n° 730, année
1926 (même rapport que pour le projet précédent).

Canada.

Convention du 15 décembre 1923, décret du 19 septembre 1923, *J. O.*
du 28 septembre, déposée à la Chambre le 26 février 1923, *J. O.*, déb.
parl., page 800, doc. parl., 12^e législ., n° 5669 ;
Rapport par M. Edouard Néron, député, doc. parl., n° 6263, 12^e législ. ;
Avis par M. Géo Gérard, député, doc. parl., n° 6283, 12^e législ. ;
Avis par M. Lenail, député, doc. parl., n° 6414, 12^e législ. ;
Rapport par M. Noël, sénateur, doc. parl., n° 669, année 1923, voir *J. O.*,
déb. parl., page 1527, colonne 2 ;
Avis par M. Maurice Ordinaire, sénateur, doc., parl., n° 684, année
1923.
Discussion au Sénat, le 12 juillet 1923, *J. O.*, déb. parl., Sénat, année
1923, pages 1566 et 1568.

Esthonie.

Convention du 7 janvier 1922, décret du 27 juillet 1922, *J. O.* du 17
août 1922, déposée à la Chambre le 4 juillet 1922, *J. O.*, déb. parl.,
page 2287, doc. parl., 12^e législ., n° 4657 ;
Rapport par M. Henry Le Mire, député, doc. parl., n° 6171, 12^e législ. ;
Avis par M. Géo Gérard, député, doc. parl., n° 6327, 12^e législ. ;
Rapport par M. Noël, sénateur, doc. parl., n° 804, année 1923 ;
Avis par M. Louis Serre, sénateur, doc. parl., n° 94, année 1924.

Finlande.

Convention du 13 juillet 1921, décret du 20 juillet 1921, *J. O.* du 21
juillet, déposée à la Chambre le 14 mars 1922, *J. O.* déb. parl., page
789, doc. parl., 12^e législ., n° 4066 ;
Rapport par M. Victor Blanchet, député, doc. parl., n° 5831, 12^e législ. ;
Avis par M. Géo Gérard, député, doc. parl., n° 5839, 12^e législ. ;
Avis par M. Marius Moutet, député, doc. parl., n° 6077, 12^e législ. ;
Rapport par M. Noël, sénateur, doc. parl., n° 775, année 1923 ;
Avis par M. Louis Serre, sénateur, doc. parl., n° 93, année 1924.

Italie.

A. Arrangement du 13 novembre 1922, décret du 26 novembre 1922,
J. O. du 27 novembre 1922.
Projet de loi déposé à la Chambre le 26 février 1923, *J. O.*, déb. parl.,
page 860, doc. parl., 12^e législ., n° 5670

- Rapport par M. Hubert Giraud, député, n° 6594, 12^e législ. ;
Avis par M. Marcel Plaisant, député, n° 7039, 12^e législ. ;
Avis par M. Lenail, député, n° 7504, 12^e législ. ;
Rapport par M. Noël, sénateur, n° 322, année 1924 ;
Avis par M. Coignet, sénateur, n° 326, année 1924.
- B. Accord spécial sur les soies du 28 juillet 1922 et annexes, décret du 26 mai 1924, *J. O.* du 28 mai 1924.
- 1^o Projet de loi portant approbation de l'accord déposé à la Chambre, le 16 janvier 1924, *J. O.*, déb. parl., page 177, doc. parl., 12^e législ., n° 6996 ;
Rapport par M. Hubert, député, n° 7299, 12^e législ. ;
Avis par M. Lenail, député, n° 7504, 12^e législ. ;
Rapport par M. Noël, sénateur, n° 324, année 1924 ;
Avis par M. Coignet, sénateur, n° 327, année 1924 ;
- 2^o Projet de loi portant modification des droits de douane en fonction de l'accord spécial, *J. O.*, déb. parl., page 717, déposé à la Chambre le 16 janvier 1924, doc. parl., 12^e législ., n° 6995 ;
Rapport par M. Hubert Giraud, député, n° 7278, 12^e législ.,
Rapport par M. Noël, sénateur, n° 323, année 1924 ;
Avis par M. Coignet, sénateur, n° 326, année 1924.
- C. Avenant du 29 mai 1926 et échange de lettres du 14 août 1926 (décret du 14 août 1926, loi du 6 février 1927), décret du 23 mai 1927, *J. O.* du 26 mai 1927.
- 1^o Projet de loi portant approbation des accords, déposé à la Chambre, le 17 décembre, *J. O.*, déb. parl., page 4261, doc. parl., 13^e législ., n° 3705.
Rapport par M. Henry le Mire, député, n° 3706, 13^e législ. ;
Rapport par M. Noël, sénateur, n° 731, année 1926, lecture faite à la séance du 18 décembre 1927, *J. O.*, du 19 décembre, déb. parl., page 1980.
- 2^o Projet portant modification des tarifs déposé à la Chambre le 17 décembre 1926, *J. O.*, déb. parl., page 4261, doc. parl., 13^e législ., n° 3707 ;
Rapport par M. Henry Le Mire, député, n° 3708, 13^e législ. ;
Rapport par M. Noël, sénateur, n° 731, année 1926 ;
Avenant aux accords sur les soies du 26 janvier 1927, décret du 3 mars 1928, *J. O.* du 4 mars 1928, dépôt du projet de loi le 31 janvier 1928 ;
Les rapports sont joints à ceux de l'accord franco-allemand du 17 août 1927.

Pologne.

Convention du 6 février 1922, décret du 19 juin 1922, *J. O.* du 20 juin, déposée à la Chambre le 4 juillet 1922, *J. O.*, déb. parl., page 2287, doc. parl., 12^e législ., n° 4658 ;

Rapport par M. Henry Le Mire, député, doc. parl., n° 6118, 12^e législ. ;

Avis par M. Géo Gérard, député, doc. parl., n° 6187, 12^e législ. ;

Rapport par M. Noël, sénateur, doc. parl., n° 766, année 1923 ;

Avis par M. Louis Serre, sénateur, doc. parl., n° 92, année 1924.

Siam.

Convention de commerce et de navigation du 14 février 1925, décret du 17 juillet 1925, *J. O.* du 31 juillet ; déposée à la Chambre le 25 mai 1925, *J. O.*, déb. parl., page 2400, doc. parl., 13^e législ., n° 1604 ;

Rapport par M. Edouard Soulier, député, doc. parl., n° 1883, 13^e législ.

Avis, commission des colonies, par M. Ernest Outrey, député, doc. parl., n° 1890, 13^e législ. ;

Rapport par M. Reynald, sénateur, doc. parl., n° 467 (lecture du rapport *J. O.* du 12 juillet 1925, déb. parl., Sénat, page 1515).

Conventions seulement déposées pour approbation sur le bureau de la chambre. — Le projet de loi comporte un exposé des motifs

Autriche.

Convention du 22 juin 1923, décret du 20 juillet 1923, *J. O.* du 21 juillet, déposée à la Chambre le 11 mars 1924, *J. O.* déb. parl., année 1924, page 1226, doc. parl., 12^e législ., n° 7265 (aujourd'hui expirée).

Canada.

Arrangement du 29 janvier 1921, décret du 12 mars 1921, *J. O.* du 13 mars, déposé à la Chambre le 14 mars 1922, *J. O.*, déb. parl., année 1922, page 789, doc. parl., 12^e législ. (aujourd'hui expiré).

Espagne.

Convention du 8 juillet 1922, décret du 11 juillet 1922, *J. O.* du 12 juillet, déposée à la Chambre le 26 février 1923, *J. O.* déb. parl., Année 1923, page 860, doc. parl., 12^e législ., n° 5671 (partiellement modifiée le 14 août 1926).

Norvège.

Arrangement spécial du 23 avril 1921, décret du 14 mai 1921, *J. O.* du 18 juin 1921, déposé à la Chambre le 14 mars 1922, *J. O.*, déb. parl., année 1922, page 789, doc. parl., 12^e législ. (aujourd'hui expiré).

Tchécoslovaquie.

Convention du 4 novembre 1920, décret du 21 avril 1921, *J. O.* du 2 mai 1921, déposée à la Chambre le 23 novembre 1920, *J. O.*, déb. parl., année 1920, page 3311, doc. parl., 12^e législ. (aujourd'hui expirée).

**Conventions n'ayant fait l'objet
d'aucun document parlementaire**

Autriche.

Avenant du 11 août 1924, décret du 26 décembre 1924, *J. O.* du 28 décembre (aujourd'hui expiré).

Bulgarie.

Échanges de lettres du 22 octobre 1925, décret du 22 novembre 1925, *J. O.* du 11 décembre 1925.

Espagne.

Avenant du 19 octobre 1924, avis paru au *J. O.* du 14 janvier 1925.
Avenant du 14 août 1926, décret du 20 août 1926, *J. O.* du 21 août.

Grèce.

Modus vivendi du 21 février 1924, décret du 26 février 1924, *J. O.* du 27 février.
Convention du 8 septembre 1926, décret du 10 septembre 1926, *J. O.* du 11 septembre.

Guatemala.

Convention du 28 juillet 1922, décret du 4 mai 1923, *J. O.* du 5 mai 1923.
Échanges de lettres du 20 octobre 1926, décret du 26 novembre 1926, *J. O.* du 30 novembre.

Hongrie.

Convention du 13 octobre 1925, décret du 13 février 1926, *J. O.* du 14 février 1926.
Avenant du 18 décembre 1926, protocole du 28 avril 1927, décret du 20 mai 1927, *J. O.* du 23 mai.

Lettonie.

Convention du 30 octobre 1924, décret du 20 février 1925, *J. O.* du 24 février 1925.

Norvège.

Protocole du 7 août 1924, décret du 8 septembre 1924, *J. O.* du 11 septembre 1924 (aujourd'hui expiré).

Arrangement du 12 avril 1927, décret du 15 avril 1927, *J. O.* du 17 avril.

Échange de lettres du 19 juillet 1927, avis paru au *J. O.* du 20 juillet 1927.

Pologne.

Convention du 9 décembre 1924, décret du 2 juillet 1925, *J. O.* du 9 juillet.

Portugal.

Modus vivendi du 30 janvier 1922, décret du 22 février 1922, *J. O.* du 24 février.

Arrangement du 4 mars 1925, décret du 5 mars 1925, *J. O.* du 7 mars.

Tchécoslovaquie.

Convention du 17 août 1923, décret du 23 août 1923, *J. O.* du 31 août.

Avenant du 19 août 1924 et protocole du 4 septembre 1924, décret du 7 janvier 1925, *J. O.* du 8 janvier.

III. DOCUMENTS PUBLIÉS PAR LA S. D. N. ET DIVERS ORGANISMES INTERNATIONAUX

Guide des documents de la Conférence Économique Internationale. (C. E. I. 40, 1927).

Memorandum sur la production et le commerce. (C. E. I. 3).

Principaux aspects et problèmes de la situation économique mondiale au point de vue de différents pays. (C. E. I. 29).

Autriche, Finlande, Luxembourg. (Série I).

Italie, Lettonie, Norvège, Portugal. (Série II).

Bulgarie, Esthonie, Hongrie. (Série III.)

Tchécoslovaquie. (Série IV).

Belgique, Brésil, Grèce, Pologne. (Série V).

Rapport définitif de la Commission des entraves au Commerce. C. E. 15. et spécialement les chapitres :

IV questions douanières proprement dites ;

V ententes industrielles internationales ;

VII convention collective en vue de la création d'une commission des affaires douanières.

Memorandum sur l'œuvre économique de la S. D. N. (C. E. I. 41).

- Systèmes de rapprochement économique par F. Grossmann (Suisse). (C. F. C. P. 24).
- Indices des taux des tarifs. (C. E. I. 37).
- Traités de commerce. Systèmes tarifaires et méthodes contractuelles par M. Serruys (France). (C. E. I. 37).
- La stabilité des tarifs douaniers, par M. J. Brunet (Belgique). (C. E. C. P. 71).
- Nomenclature et classifications douanières. Possibilités d'unifier la nomenclature, Dr. Treudelenburg (Allemagne). (C. E. I. 32).
- Memorandum sur les classifications douanières discriminantes par M. W. T. Page. (C. E. C. P. 96).
- Memorandum sur les tarifs européens de négociation par M. W. T. Page. (C. E. C. P. 97).
- Memorandum sur le dumping par M. Jacob Viner (U. S. A.). (C. E. C. P. 36).
- Mémoire sur la législation de divers États concernant la protection contre le dumping notamment contre le dumping au change par le Dr Treudelenburg. (C. E. I. 7).
- La législation sur les cartels et les trusts par M. le Dr C. Lammers. (C. E. C. P. 35).
- Les Cartels et les trusts par M. le Dr Wurt Wiedenfeld (C. E. G. P. 57).
- Les cartels internationaux, D. H. Mac Gregor. (Angleterre). (C. E. C. P. 93).
- Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et consommateurs, par M. W. Oualid. (C. E. C. P. 94).
- Les cartels et les trusts et leur évolution, par M. Paul de Rousiers. (C. E. C. P. 95).
- Les tendances monopolisatrices dans l'industrie et le commerce au cours de ces dernières années. Caractères et causes de l'appauvrissement des nations par M. Gustave Cassel (Suède). (C. E. C. P. 96).
- Les monopoles nationaux et internationaux au point de vue de l'intérêt des travailleurs, des consommateurs et de la rationalisation, par M. le professeur Julien Hirsch (Allemagne). (C. E. C. P. 99).
- L'agriculture et la crise économique mondiale, par MM. Jules Gautier, Hennés et Lyndsay. (C. E. I. 43).
- Memorandum sommaire sur les diverses industries. (C. E. I. 19).
- Les questions agricoles au point de vue international. (C. E. I. 36).
- Rapport final de la conférence économique internationale. (C. E. I. 44).
- La clause de la nation la plus favorisée, rapport de M. Wickersham et

- observations de M. Barbosa Magalhaes au Comité d'experts pour la codification progressive de droit international. (C. 205 M. 79-1927).
- Application des recommandations de la conférence économique internationale. (C. C. E. 7. 1928).
- Rapport du comité consultatif économique sur sa 1^{ère} session (14, 19 mai 1928). (C. 217 M. 73. 1928).
- Rapport au Conseil sur les travaux de la 20^e session (25, 28 juin 1928) (C. 357 M. III. 1928).
- Atti della conferenza italo-francese per la conclusione dell'accordo commerciale in date 13 novembre 1922. (Roma stabilimento poligrafico per l'amministrazione della guerra, 1923).
- Institut international du Commerce. (Palais d'Egmond, Bruxelles) :
- I. Recueil mensuel (Publié par l'Office du Recueil).
 - II. Revue trimestrielle des lois, décrets, et traités de commerce, années 1924 et suivantes. (Publiée par l'Office de la Revue.)
 - III. Conférence parlementaire du commerce : compte-rendu annuel. (Publié par le bureau permanent).
- Comité national autrichien de la Chambre de Commerce internationale.
- I. Convention collective limitant à un taux maximum les tarifs douaniers et accordant réciproquement aux États contractants le traitement de la nation la plus favorisée (suivie d'un rapport de M. Riedl, ancien ministre). (Vienne, janvier 1927).
 - II. Übersicht über die europäischen Handelsverträge. (A. Hölder Wien Leipzig, 1927).
 - III. Zollhöhe und Warenwerte. (A. Hölder, Wien Leipzig, 1927).
- Chambre de commerce et d'industrie de Berlin, Internationale Wirtschaftsbände, par le Dr. Reichert, (Berlin 1926).
- Roger Conte, *Ententes industrielles internationales*, (édité par la Chambre de Commerce internationale, brochure n° 46, Paris 1927).

ÉTUDES ET DOCUMENTS DIVERS

- Association de l'industrie et de l'agriculture françaises, *Les accords commerciaux des Alliés*. (Édité par l'association 1917-1920).
- Chambre de Commerce de Bourg; M. J. Bernier : *Rapport sur le projet de loi portant révision du tarif des douanes*.
- Cahier du Redressement français n° 13.
- (Paul Elbel, F. Delaisi, A. de Lavergne, A. Bommelaer, P. Lyautey, A. Daudet) : *Les Échanges commerciaux*. (Éditions de la S. A. E. P. Paris, 1927).

Collection des guides pratiques du commerce extérieur.

M. Paul Maquenne, *l'Allemagne* (préface de M. D. Serruys). (Éditions de l'Économie nouvelle 1928).

Comité national des conseillers du commerce extérieur, *Manuel de l'expansion commerciale*. (Édité par le Comité, 1926).

Comité central de la laine. (Statuts).

Congrès national des conseillers du commerce extérieur. (Compte-rendu annuel des travaux).

Rapports à ce congrès par M. Eugène Mathon (Marseille 1922), par M. Alfred Hirsch sur « les résultats de la politique douanière de la France depuis l'Armistice, les directives de la Politique Économique de demain » (Bordeaux, juin 1926).

Confédération nationale de la Production française : *Répertoire des syndicats patronaux français*. (Édité par la Confédération, Paris, 1928).

Fédération des industriels et des commerçants français : *Mémoire présenté au gouvernement au sujet des résolutions adoptées par la conférence économique des gouvernements alliés*. (Édité par la Fédération).

Publications du Comité d'Action Économique et Douanière :

M. Paul Elbel. *Les prohibitions d'entrée et de sortie*. (Édité par le Comité).

M. Jacques Lacour-Gayet. *La Réforme douanière*. (Édité par le Comité).

M. J.-H. Ricard. *L'exportation des produits agricoles*. (Édité par le Comité).

Revue d'Economie Politique (Librairie du recueil Sirey) :

M. Aftalion. *La Politique Française en matière d'importation pendant la guerre* (1919).

M. Paul Elbel. *La Réforme douanière et le Parlement* (1928).

Les Accords Commerciaux et la Politique douanière, articles publiés chaque année dans l'*Annuaire de la revue*.

Société d'études et d'informations économiques :

M. Pierre Lhoste *Pourquoi et comment la France doit reviser son tarif douanier*. (Édité par la Société, Paris, 1925).

REVUES ET PÉRIODIQUES

Bolletino della Legislazione Doganele (édité à Rome) (publie les conventions et les tarifs des principaux pays du monde).

Le Bulletin douanier (cités, n^{os} du 29 mars 1927, du 17 avril 1928).

Bulletin de la Société Nancéenne (cités, n^{os} de mai 1927).

304 LES ACCORDS COMMERCIAUX DE LA FRANCE

Bulletin quotidien de la Société d'études et d'information économique (et spécialement les n^{os} du 17 juin 1927 et jours suivants).

Daily Mail (cité, n^o du 15 mai 1918).

Les Echos (et spécialement un article intitulé : *l'avis de la Commission du commerce sur le régime douanier*, n^o 607 du 3 avril 1927).

L'Economiste Européen (spécialement *liste des accords commerciaux*, annexe au n^o 1866 du 9 décembre 1927).

L'Europe de Demain, publication au Comité français d'étude pour l'Union douanière européenne.

L'Europe Nouvelle (cité, n^o du 21 mars 1927).

Le Fabricant Français d'Horlogerie (cité, n^o de juillet 1925).

Gaceta de Madrid (cité, n^o du 7 décembre 1923).

La C. G. V., organe de la Confédération générale des vignerons (Narbonne).

La Journée Industrielle (cités n^{os} des 24 octobre 1924, 23/27 et 28 décembre 1925 et du 23 août 1928).

Moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie (cité n^o du 8 septembre 1926).

Moniteur Officiel du royaume de Belgique (cité compte rendu de la séance du 6 février 1924).

La Pologne (cité, n^o du 1^{er} avril 1925).

La Réforme Economique (cités, n^{os} des 5 et 12 octobre 1927).

Revue du Droit Public (cité, année 1924, page 42).

Revue Politique et Parlementaire (cités n^{os} des 10 juin et 11 juillet 1927).

Voir spécialement dans cette *Revue* les n^{os} des 10 septembre et 11 octobre 1928, un article intitulé *La récente réforme douanière et les rapports de la loi, du décret et des traités*, par M. Paul Bastid, député.

Le Times (cité, n^o du 13 mai 1918).

Le Temps (cité, n^o du 14 mai 1918).

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	VII
CHAPITRE I ^{er} . — APERÇU HISTORIQUE : Comment la France a été amenée à conclure 52 accords commerciaux de 1919 à 1927.	
<i>Sommaire</i> : Liste des accords. — Les conventions avec les pays nés de la guerre. — Les conventions conclues par suite de mesures douanières ; prises à l'étranger, intervenues en France. — Plan de l'ouvrage.....	1
CHAPITRE II. — LES ACCORDS COMMERCIAUX ET LES PRINCIPES DE LA LÉGISLATION DOUANIÈRE DE LA FRANCE : Les pouvoirs conférés au gouvernement par la loi organique du 16 juillet 1875 et la loi douanière du 11 janvier 1892.	
<i>Sommaire</i> : L'origine du conflit entre les pouvoirs exécutif et législatif en matière d'accords commerciaux. — Les pouvoirs constitutionnels du chef de l'État : droit de négociation, possibilité d'application à titre provisoire, faculté limitée de contrôle par les Chambres. — Les lois douanières : le double tarif autonome, la durée des conventions et la loi du 29 décembre 1891, l'article 1 ^{er} de la loi du 11 janvier 1892. — Les solutions du conflit avant et après la guerre.....	22
CHAPITRE III. — LES BASES DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE D'APRÈS-GUERRE : La dénonciation des accords commerciaux, les clauses économiques des traités de paix. — L'application de la loi du 6 mai 1916. — La loi du 29 juillet 1919.....	47
SECTION I. — <i>La dénonciation des accords commerciaux.</i>	
<i>Sommaire</i> : Origine et objet, la conférence économique interalliée de juin 1916. — La forme de la dénonciation, ses répercussions dans les pays étrangers, sa portée limitée en France, la prorogation des traités dénoncés.....	47
J. NAUDIN	20

SECTION II. — *Les clauses économiques des traités de paix.*

Sommaire : Le caractère unilatéral des clauses économiques. — La partie X du traité de Versailles. — Ses dispositions correspondent aux résolutions de la Conférence interalliée de 1916. — Pourquoi les produits allemands devaient subir un régime exceptionnel. 52

SECTION III. — *L'application de la loi du 6 mai 1916.*

Sommaire : Caractère de cette loi. — Le régime économique pendant la guerre. — Ses applications après le traité de Versailles : les coefficients de majoration, le relèvement du tarif général 58

SECTION IV. — *La loi du 29 juillet 1919, son interprétation, sa portée.*

Sommaire : Texte de la loi, son interprétation d'après ses auteurs, elle doit exclure la clause de la nation la plus favorisée. — Objections soulevées par cette thèse. — Nouvelle interprétation, la clause de la nation la plus favorisée *de facto*, réfutation. — La loi du 29 juillet 1919 donne seulement au gouvernement un pouvoir supplémentaire. — Conclusion 62

ANNEXE. — Liste des accords commerciaux dénoncés en 1918... 75

CHAPITRE IV. — LES MÉTHODES DE NÉGOCIATIONS : Les organes administratifs chargés des négociations. — La consultation des groupements économiques.

Sommaire : Influence des méthodes nouvelles. — La réforme des services du ministère du Commerce. — La Direction des accords commerciaux. — La collaboration entre les diverses administrations, les enquêtes auprès des intéressés. — La consultation des groupements créés par l'initiative privée remplace celle des organismes officiels (Chambre de Commerce et Conseils généraux). — Raisons et avantages de cette pratique. — Diverses méthodes de collaboration entre l'administration et les groupements économiques. — Quelques objections. — Conclusion 77

CHAPITRE V. — LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE : Moyens employés pour consentir cette clause en fait sinon en droit 101

SECTION I. — *Généralités.*

Sommaire : La clause de la nation la plus favorisée. — La France

n'a cherché à écarter cette clause qu'en matière douanière. — Les exigences des pays étrangers. Diverses sortes de compromis permettant de refuser « la clause » en apparence seulement.	101
SECTION II. — <i>Le tarif minimum accordé par une liste annexe aux pays signataires.</i>	
<i>Sommaire</i> : Formule employée. — Accords : avec le Guatemala et Haïti, la Finlande, la Pologne (6 février 1922), l'Esthonie et la Lettonie, l'Espagne, la Turquie, la Grèce (6 septembre 1926). — Conclusions.	108
SECTION III. — <i>La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs intermédiaires. Le contingentement.</i>	
<i>Sommaire</i> : Formules employées, la clause de la nation la plus favorisée appliquée aux seuls droits intermédiaires (accord du 4 novembre 1920). — Les tarifs intermédiaires consolidés (convention du 1 ^{er} mai 1922, régime du Canada et des États-Unis). — La clause des pays limitrophes plus favorisés (conventions avec les Pays de l'Europe Centrale). — Le contingentement : avantages, inconvénients, contrôle et décompte des contingents. — Tarifs intermédiaires ne comportant pas de discriminations effectives. — Conclusion.	131
SECTION IV. — <i>La prorogation des conventions anciennes.</i>	
<i>Sommaire</i> : Critique de la formule employée. — Arrangement franco-italien du 13 novembre 1922. — Arrangement avec la Grèce (21 février 1924) et le Portugal. — Convention et arrangements avec la Belgique et le Luxembourg.	159
SECTION V. — <i>De certaines exceptions de style.</i>	
<i>Sommaire</i> : Trafic frontalier. — Préférence coloniale. — Règlements résultant des obligations des traités de paix. — Caractères généraux de ces exceptions, opinion de la S. D. N.	165
CHAPITRE VI. — LA CONSOLIDATION DES DROITS.	
SECTION I. — <i>Généralités.</i>	
<i>Sommaire</i> : Importance de la consolidation des droits. — La consolidation dans les accords d'avant-guerre. — Les divers modes de consolidation.	173
SECTION II. — <i>Le préavis, la dénonciation anticipée, l'engagement de négociier.</i>	
<i>Sommaire</i> : Le préavis : accord franco-espagnol du 8 juillet 1922. — La dénonciation anticipée : arrangement franco-italien du	

13 novembre 1922. L'engagement de négociier sous menace de dénonciation : Conventions du 17 août 1923 avec la Tchécoslovaquie, du 13 octobre 1925 avec la Hongrie.....	176
SECTION III. — <i>La consolidation de l'incidence des droits.</i>	
<i>Sommaire</i> : Consolidation par rapport à la valeur des marchandises : Origine et portée, la convention du 12 mai 1923 avec la Belgique, l'accord du 28 juillet 1922 sur les soies et soieries, l'accord franco-belge du 4 avril 1925. — La consolidation par rapport à l'indice des prix de gros, avantages de cette formule sur la précédente, le projet 3352, la convention franco-grecque du 6 septembre 1926 et l'avenant franco-espagnol du 14 août 1926. — Conclusion.....	188
CHAPITRE VII. — LES MODIFICATIONS DU TARIF MINIMUM AVANT L'ACCORD DU 17 AOÛT 1927.....	
201	
SECTION I. — <i>La modification des coefficients par décret.</i>	
<i>Sommaire</i> : La loi du 6 mai 1916 est modifiée le 31 décembre 1921, conséquence au point de vue des négociations avec l'Espagne. — La convention du 8 juillet 1922 avec l'Espagne. — Le décret du 1 ^{er} décembre 1922 et l'accord franco-italien du 13 novembre 1922.....	203
SECTION II. — <i>Les modifications tarifaires du 12 mai 1923 au 17 août 1927.</i>	
<i>Sommaire</i> : La convention franco-belge du 12 mai 1923. — L'accord du 28 juillet 1923 sur les soies et soieries. — Le relèvement des droits sur les fez et sur les tapis et les accords avec la Tchécoslovaquie, la Turquie et la Grèce. — Le projet 713 et l'accord franco-belge du 4 avril 1925. — Les majorations générales du tarif français et les accords avec la Belgique et le Luxembourg, l'Espagne, l'Italie. — Le projet 3352. Conclusion	208
CHAPITRE VIII. — L'ACCORD FRANCO-ALLEMAND DU 17 AOÛT 1927.....	
225	
SECTION I. — <i>Historique des négociations. — Les négociations et la revision du tarif français.</i>	
<i>Sommaire</i> : Le protocole du 12 octobre 1924. — Le projet 713 — L'échange de lettres du 28 février 1925. — Le protocole du 19 décembre 1925, l'année 1926 et les accords provisoires. —	

— La nécessité de la révision douanière en France et l'accord avec l'Allemagne. — La loi du 13 juillet 1927.....	226
--	-----

SECTION II. — *Analyse de l'accord.*

<i>Sommaire</i> : L'accord du 17 août. — La clause de la nation la plus favorisée dans l'accord franco-allemand, l'article 1 (liste A), l'article 2 (liste B), les articles 3 et 5 (liste C), la portée de l'article 6, la clause de la nation la plus favorisée <i>de facto</i> . — La consolidation dans l'accord franco-allemand, les divers modes de consolidation. — L'article 4 et la liste D. — Comment la France dû modifier l'ensemble de ses tarifs en 1928 en fonction des engagements pris. — Les modifications de tarif et leurs conséquences. — La loi du 13 juillet 1927, le tableau B et le projet 3352, les résultats de la pratique des négociations sur un projet de tarif dans l'accord franco-allemand, le décret du 30 août 1927. — Ce décret pouvait-il être amendé par les Chambres, les principaux produits dont les droits furent modifiés. — Conséquences de ces changements sur les accords avec d'autres pays et sur la tarification française en général.....	242
---	-----

CONCLUSION	271
------------------	-----

ANNEXES : Dispositions tarifaires de l'accord franco-allemand.....	285
--	-----

BIBLIOGRAPHIE.....	293
--------------------	-----

Ouvrages généraux consultés.....	293
----------------------------------	-----

Documents parlementaires relatifs aux conventions.....	294
--	-----

Documents et études publiés par la S. D. N. et par divers organismes internationaux	300
---	-----

Études et documents divers, Revues et périodiques.....	302
--	-----

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie R. Bussière. — 8-11-1928.
